

**Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial
(Espacio Interdisciplinario, UDELAR)**

**Convenio: Oficina Planeamiento y Presupuesto, Dirección Nacional de
Ordenamiento Territorial (MVOTMA), Ministerio de Relaciones
Exteriores - Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales**

DOCUMENTO FINAL*

Noviembre de 2014

Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local

**RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO
RÍO BRANCO - YAGUARÓN**

Coordinador: Adrián Rodríguez Miranda

**Investigadores: Manuela Abraham, Florencia Beder, Andrea Franco,
Martín Freigedo, Pablo Galaso, Sofía Ponce de León.**

* Este trabajo fue financiado con fondos del Espacio Interdisciplinario de la Universidad de la República (llamado a Núcleos Interdisciplinarios 2012) y del CONVENIO OPP-DINOT-MRREE con APFCS, "Componente 3.5. Aglomeraciones urbanas transfronterizas: principales restricciones y oportunidades para las economías y sociedades locales involucradas y análisis de posibles nuevas formas de gobernanza como innovación institucional para la gestión y planificación del desarrollo sostenible".

Núcleo Interdisciplinario Estudios de Desarrollo Territorial



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay



Coordinador:

Adrián Rodríguez Miranda

Investigadores:

**Manuela Abraham, Florencia Beder, Andrea Franco, Martín Freigedo,
Pablo Galaso, Sofía Ponce de León.**

Contenido

1. OBJETIVOS	3
2. MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO	4
3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS	9
4. ANTECEDENTES	15
5. TRABAJO DE CAMPO	25
6. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS: INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA (?)	28
7. ANÁLISIS DE REDES TRANSFRONTERIZAS	50
8. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO TRANSFRONTERIZO	70
9. ALGUNOS TEMAS DE O.T. EN LA AGENDA TRANSFRONTERIZA.	76
10. CONCLUSIONES	83
11. BIBLIOGRAFÍA	92
 ANEXO I: Pautas según tipo de actor a entrevistar	94
ANEXO II: Foro internacional en Rivera	102
ANEXO III: Reunión del Comité de Frontera Santana Do Livramento - Rivera	106
ANEXO IV: Reunión del Comité de Frontera Yaguarón - Río Branco	107
ANEXO V: LISTADO DE ENTREVISTAS	108
ANEXO VI: INDICADORES DEL ANÁLISIS DE REDES	110

1. OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

El objetivo es, por un lado, entender cómo son las relaciones entre los actores socioeconómicos, los diferentes niveles de gobierno, los organismos públicos y la sociedad civil organizada en la frontera, identificando como se ven afectadas por esas relaciones y las condiciones del espacio transfronterizo las economías y sociedades locales de las aglomeraciones urbanas transfronterizas. Como resultado de ello se busca identificar obstáculos y oportunidades para promover el desarrollo sostenible en dichas regiones. Por otra parte, se trata de proponer posibles recomendaciones de política a explorar, referidas al O.T y la planificación del desarrollo en general.

Esto se realiza para los casos de estudio: RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO y RÍO BRANCO - YAGUARÓN

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Entender cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera, analizar si existen relaciones y en ese caso identificar sus efectos en términos de las economías y sociedades locales involucradas.
- Analizar cuáles son los principales problemas institucionales de toma de decisiones, gobernabilidad y gestión.
- Identificar aspectos críticos relacionados con el ordenamiento territorial.
- Recomendaciones.

El primer objetivo supone analizar cómo se dan los intercambios y las relaciones sociales entre actores y agentes de uno y otro lado de la frontera y en qué medida el espacio de desarrollo económico y social relevante es transfronterizo, identificando las principales restricciones y oportunidades que ello supone para las economías y sociedades locales involucradas. El segundo objetivo supone analizar las formas actuales de relacionamiento y las limitaciones que los marcos legales y formales vigentes establecen para el intercambio productivo y social, analizando las formas de relacionamiento formal e informal que se dan en la frontera entre agentes económicos y sociales y entre gobiernos locales de uno y otro lado. El tercer objetivo sigue la línea del segundo pero específicamente centrado en el tema de ordenamiento territorial. Como resultado de estos análisis se busca realizar recomendaciones que puedan contribuir a una mejor gestión y gobierno de las zonas transfronterizas.

2. MARCO CONCEPTUAL E HIPÓTESIS DE TRABAJO

UN MARCO CONCEPTUAL PARA LA FRONTERA NORESTE DE URUGUAY

Este marco conceptual se recoge de Rodríguez Miranda (2010) y busca ofrecer un marco general dentro del cual entender el funcionamiento de las economías de la frontera noreste de Uruguay con Brasil, como primer paso para poder entender los procesos que están por detrás de las dinámicas que asumen las actividades socio-económicas en dichas aglomeraciones urbanas transfronterizas y los obstáculos y oportunidades presentes para limitar o promover el desarrollo local.

Dentro de una serie de tipos de frontera Renard (1992) refiere a uno que ajusta al caso particular de la frontera de Uruguay – Brasil, que refiere a los *espacios transfronterizos*. Estos son espacios de metamorfosis y contacto cultural, donde más que dos sociedades y dos poblaciones se trata de una amalgama que construye una única realidad particular. La particularidad de un espacio transfronterizo hace que la vida transcurra de forma continua sin limitarse a los límites administrativos de la frontera, incluso por encima de las dificultades que estos conlleven.

Una de las vulnerabilidades de los espacios transfronterizos se asocian a las fluctuaciones en el tipo de cambio real. De acuerdo con Campbell y Lapham (2001), para los empresarios minoristas en las comunidades de frontera las variaciones en el tipo de cambio real (TCR) representan cambios en el precio de un bien sustituto, por lo que tiene efectos similares a un shock de demanda típico. Ellos encuentran para los sectores de tiendas de alimentos y lugares de venta de comida, en condados de frontera entre Canadá y EEUU, que la reacción ante una variación en el tipo de cambio real induce a un cambio en el número de tiendas, en forma contemporánea o con un rezago de un año respecto a la variación cambiaria. Este es un resultado bastante diferente del que proporcionan los modelos macroeconómicos que asumen precios rígidos y barreras de entrada y salida del mercado.

En un enfoque macroeconómico tradicional el ajuste ante variación del TCR es a través de la variación de la producción promedio o del tamaño promedio de las empresas existentes, mientras que asumiendo flexibilidad en los precios minoristas y libre entrada al mercado (o con costos bajos) el ajuste es principalmente vía reducción o aumento de los comercios o empresas de uno u otro lado de la frontera (Campbell y Lapham, 2001). Esto parece ser una buena interpretación para aplicar a los efectos de las fluctuaciones cambiarias en la frontera Uruguay – Brasil, donde predominan las actividades de comercio minorista, gastronomía y restaurantes, sector de producción y venta de alimentos, así como algunos servicios técnicos o profesionales, que muestran comportamientos de este tipo, donde por períodos estas empresas y negocios florecen y se multiplican en un lado de la frontera, mientras desaparecen en el lado vecino.

Por otra parte, Velde (1998), que analiza el mercado de trabajo en la región holandesa de Arnhem-Nijmegen fronteriza con Alemania, establece que las relaciones en la frontera están influenciadas por factores exógenos pero también por factores endógenos. Los exógenos escapan a la decisión e influencia de los actores y organizaciones locales, por ejemplo, en el caso de la frontera Uruguay – Brasil serían la evolución del tipo de cambio (aspecto que ya no es relevante en la UE), la legislación y normativa nacional de cada país y las barreras no

arancelarias. En Velde (1998) se distinguen tres tipos de factores endógenos: factor acción (*action-region*), factor cognitivo (*cognition-region*) y factor afectivo (*affection-region*).

Adaptando esas categorías para el caso de la frontera Uruguay – Brasil, el factor de acción refiere a las relaciones que realmente ocurren entre los actores (personas, empresas y organizaciones) de un lado y otro de la frontera. El factor cognitivo refiere al conocimiento que se tiene de la realidad del otro lado de la frontera, sobre las personas y sus actividades, el idioma, la sociedad y la cultura, los medios de prensa, la normativa, etc. El factor afectivo, en cambio, refiere a cómo las personas se perciben a sí mismos y en relación con sus vecinos del otro lado de la frontera. Refiere a aspectos de la identidad territorial, por ejemplo: se sienten riverenses, uruguayos, brasileiros, habitantes de frontera, etc. Refiere también a cuál es la construcción de la noción del otro, por ejemplo: los vecinos de la frontera son iguales, diferentes, etc. O la percepción de cuál es el significado de la frontera, por ejemplo: es algo natural, que divide, que molesta, una barrera, que une, que facilita, etc.

A su vez, buscando la construcción de un modelo de análisis propio, en Rodríguez Miranda (2010) se incorpora el hecho de que esos factores endógenos operan dentro de un entorno institucional donde hay determinadas reglas de juego, en el sentido que plantea Williamsom (1993) y North (1993). Las reglas de juego o marco institucional determinan condiciones que favorecen determinados estados de los factores endógenos asociados a lo cognitivo, afectivo y la interacción entre las personas.

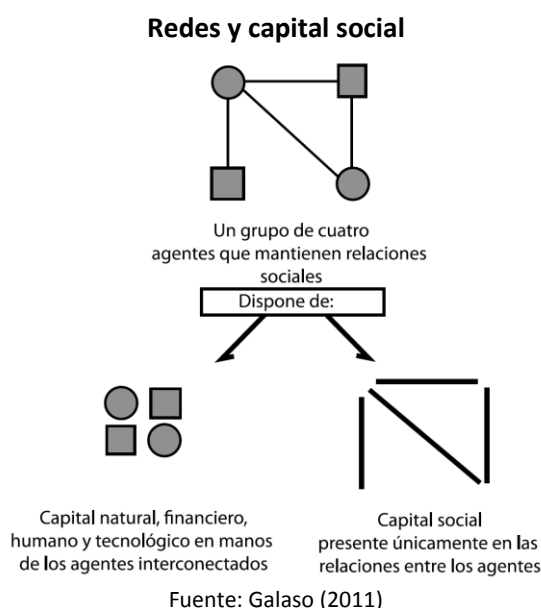
Según Rodríguez Miranda (2010; pp.21), *"el factor cognitivo está claramente afectado por los costos de transacción. Por ejemplo, si los costos de búsqueda de información, acceso y difusión son altos, sin duda afectará negativamente al conocimiento sobre la ciudad "hermana" y el país vecino. Ello también repercutirá sobre el plano afectivo. A su vez, si hay reglas discriminatorias y situaciones que se puedan percibir como injustas, esto repercutirá en una predisposición afectiva negativa hacia la integración con los vecinos de la frontera y, por lo tanto, también una predisposición negativa hacia las oportunidades de negocios o empleo. También hay aspectos culturales y de identidad que, si no hay un marco institucional (o no se percibe que lo haya) que los ampare, pueden sentirse agraviados y generar una reacción de rechazo sobre lo que viene del lado vecino de la frontera (como opresor del "ser" local, más aún que nacional). También, con connotación negativa, en vez de rechazo puede dar lugar a un sentimiento de incorporación pasiva a esa cultura externa, sin posibilidad de aportar o apropiarse de proyectos propios en ese proceso"*.

Al respecto, en ART PNUD (2008b) se puede ver cómo es posible encontrar visiones diferentes desde los actores locales de Rivera en lo referido al factor afectivo. Están los que sienten que hay que apostar a mejorar la integración de Rivera con Livramento y apostar al Brasil como generador de oportunidades de desarrollo local y, por otro lado, quienes son partidarios de que Rivera debe verse sólo como Rivera ya que Livramento es una amenaza e incluso un factor irritante (*"no le podemos vender nada a Livramento, ellos pasan todo para acá y nosotros no podemos vender nada..."* ART PNUD, 2008b pp:96).

Por otro lado, la afectación del marco institucional y sus resultados en términos de los estados de los factores endógenos depende en gran medida de las condiciones existentes respecto al capital social local. Si hay una masa crítica de capital social importante habrá mayor probabilidad de que pueda ser sostén de un marco institucional adecuado para promover el desarrollo local. Como señala Arriagada (2003), el capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productivamente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza,

reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes.

El capital social reside entonces en las relaciones entre los actores económicos y sociales. Estas relaciones son las que permiten que haya sinergia entre los individuos de la red, por lo que la red no es la suma del todo sino un ámbito de externalidades que potencian al conjunto de actores.



Adicionalmente, en estas economías locales de frontera en Uruguay, dado el tamaño de las localidades y el peso de las actividades agropecuarias, la relación entre medio urbano y rural debe ser considerada dentro del esquema productivo local. Tanto del punto de vista de las actividades agroindustriales localizadas en los centros urbanos, las pequeñas producciones rurales que pueden tener como punto de venta la ciudad, así como del punto de vista de las relaciones que hay entre comercios y empresas que abastecen de insumos y servicios a los productores agropecuarios (Rodríguez Miranda, 2011a).

El siguiente esquema, tomado de Rodríguez Miranda (2010) resume el marco conceptual que se propone para abordar el análisis del problema del desarrollo (local) en la frontera Uruguay – Brasil, como forma de interpretar cómo funcionan en esa región los espacios transfronterizos de forma tal de poder analizar y recomendar acciones, estrategias y políticas de planificación del desarrollo, en general, y del ordenamiento territorial, en particular.

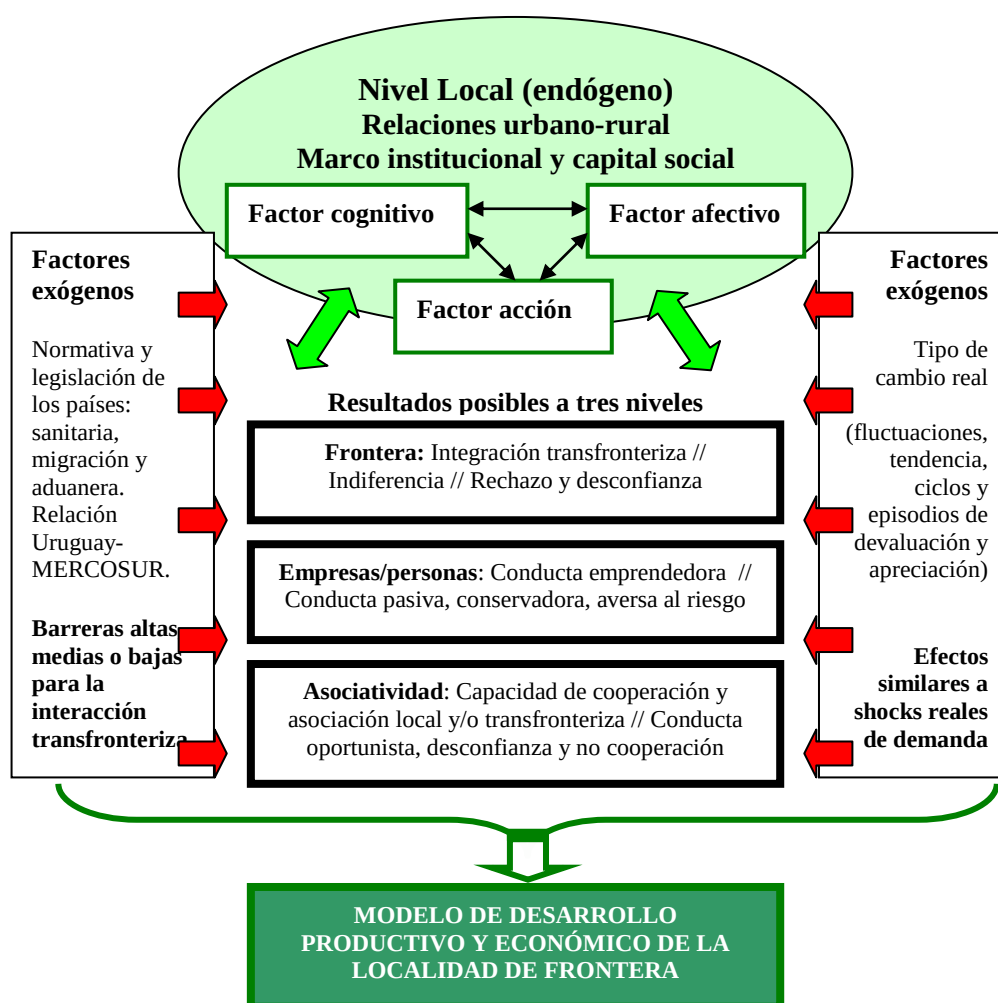
El esquema muestra como los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica, que puede articular medio urbano y rural, y dentro de un determinado marco institucional y de capital social local. A su vez, están sometidos a factores exógenos, como el TCR y las políticas y normativas nacionales, binacionales y del MERCOSUR. De la interacción (sinérgica o conflictiva) entre factores endógenos y exógenos surgen como resultados:

- En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.

- En los comportamientos de las personas y empresas: actitudes emprendedoras o de aversión al riesgo y conservadora.
- En la dimensión asociativa: capacidad de cooperar o desconfianza y oportunismo.

Un espacio transfronterizo que logar ser integrado en lo productivo y lo social, que favorece comportamientos emprendedores de las personas y empresas y que configura un escenario propicio para la cooperación, constituiría un ideal de proyecto socio-territorial asimilable a un proceso de desarrollo local (transfronterizo).

FIGURA 1: Propuesta de modelo conceptual para analizar el desarrollo económico local en la frontera Uruguay – Brasil



Fuente: Rodríguez Miranda (2010)

PRINCIPALES HIPÓTESIS DE TRABAJO

Primera hipótesis:

El funcionamiento del espacio transfronterizo se ve afectado por factores exógenos referidos a política cambiaria, las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país que regulan las actividades productivas y de servicios a la población, de modo que, en general, inhiben o limitan al factor endógeno acción, creando condiciones de debilitamiento de los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo se fragmenta, no genera aprovechamiento de capital social latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales y económico-productivos consensuados y viables.

Segunda hipótesis:

Hay procesos en marcha que impulsan o implican en sí mismos innovaciones en el modo de gobernanza y gestión socio-económica y política de estos espacios transfronterizos. Estos procesos pueden implicar:

- a) tensiones importantes con el nivel nacional, tanto en el ámbito de las definiciones de las políticas públicas nacionales como en el ámbito de lo jurídico-normativo, generando conflictos entre realidades, intereses y necesidades diferentes en los niveles municipal, departamental y nacional, agregando a las tensiones propias de la descentralización un componente adicional propio de la condición de frontera.
- b) generar conflicto latente, pero que no se hace explícito, en la medida que los ámbitos que discuten y proponen nuevos esquemas de gobernanza y gestión no tienen capacidad de decisión ni de incidencia en los ámbitos políticos ni jurídicos relevantes para la toma de decisiones.

Tercera hipótesis:

Los resultados de una agenda de desarrollo que considere la condición de espacio transfronterizo, con sus implicaciones en términos de planificación del desarrollo y del ordenamiento territorial, supone identificar y explicitar las tensiones antes señaladas, entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales. Esto puede resultar en un desafío que puede ser abordado y gestionado:

- a) desde cambios en la institucionalidad y normativa vigente, lo que supondría, para avanzar en esa agenda, un cierto grado de innovación institucional y en gobernanza.
- b) desde acuerdos informales y con impronta personal, sin asegurar cambios institucionales y estabilidad en los funcionamientos.

3. METODOLOGÍA Y FUENTES DE DATOS

La metodología empleada refiere al estudio de casos, utilizando como herramienta principal el trabajo de campo con entrevistas en profundidad, no obstante se utilizará la información secundaria disponible

ESTUDIOS DE CASOS

Este trabajo propone la realización de dos estudios de caso: Rivera y Santana do Livramento y Río Branco y Yaguarón, entendiendo a cada uno como el estudio de un espacio territorial transfronterizo.

Según Robert Yin (1993) un estudio de caso *“es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en sus condiciones de contexto, especialmente cuando los límites entre fenómeno y contexto no están claramente evidenciados”*. Es importante destacar que mientras un experimento de laboratorio deliberadamente divorcia el evento a estudiar de su contexto (el cual controla), en el estudio de caso deliberadamente se desea cubrir las condiciones de contexto. Esto implica una presunción de que incluir el contexto podría ser altamente pertinente para comprender el fenómeno que se analiza.

El enfoque teórico de esta investigación asocia al fenómeno del desarrollo con un espacio territorial, que no es meramente físico sino también cultural y social. De forma que el desarrollo resulta de la interacción en ese espacio de los procesos de organización de la producción e innovación, influidos por el posicionamiento de la localidad en el sistema urbano y las relaciones con el medio rural, en un marco institucional determinado. Por lo tanto, una metodología de estudio de caso que permite no prescindir del contexto resulta adecuada.

Respecto a la validación externa de los resultados, según Yin, no refiere a la generalización basada en la inferencia estadística, sino que refiere a obtener resultados que contribuyan a la explicación del fenómeno en cuestión y una validación de la teoría. Asumiendo la postura de Yin, un estudio de caso es el equivalente a un experimento y un estudio de múltiples casos es como si se tratase de múltiples experimentos. Pero no hay una lógica de “muestreo”, donde los múltiples casos equivaldrían a una muestra de un universo al que se busca generalizar una frecuencia o incidencia de un fenómeno. Por el contrario, la metodología de caso implica una lógica de “réplica” en diferentes casos como si se tratase de múltiples experimentos, donde el objetivo es explicar el fenómeno que se analiza y generalizar conclusiones y regularidades hacia la teoría.

En esta primera instancia se seleccionaron los dos espacios transfronterizos antes mencionados por sus características de interés en cuanto a dinámica económica y social reciente, su importancia como pasos de frontera, y el tamaño relativamente grande en población y actividad socioeconómica, balanceado además en sus componentes de un lado y otro de la frontera.

INFORMACIÓN SECUNDARIA DISPONIBLE Y GENERADA POR LOS OTROS COMPONENTES

Por otro lado, se trabajará con información secundaria (no generada por el equipo 3.5) referida a:

- Se contará como antecedentes con los productos de avance de los puntos 3.1 y 3.4, que darán el contexto general del relacionamiento en la frontera, el marco legal y normativo, así como las iniciativas binacionales en marcha.
- Se recopilará, sistematizará y analizará la información secundaria disponible que se identifique relevante.
- Se realizará una caracterización socioeconómica de los departamentos y localidades en cuestión a partir de datos del censo de población 2011 y las ECH del INE. A su vez, se realizará lo mismo para Yaguarón y Santana Do Livramento, con datos del IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) de Brasil.

FUENTES PRIMARIAS: TRABAJO DE CAMPO PROPIO

Como se señaló, la principal fuente de información es primaria y refiere a un trabajo de campo con entrevistas semi-estructuradas en profundidad.

El trabajo de campo se realizará entre los meses de **junio y julio** de 2014. La estrategia para la implementación del campo consiste en "llegar" al territorio o "tomar contacto por primera vez" con el territorio por medio de los gobiernos locales, Intendencia y Municipio, además de los contactos y referentes de OPP, MRREE y DINOT. Luego la dinámica del campo implicará una lógica propia de entrevistas predefinidas y la incorporación de nuevos casos por "bola de nieve".

Las entrevistas se realizarán a:

- Intendencias y Municipios. Estos actores serán los considerados clave y consultados en primera instancia, para contar con su apoyo en el trabajo y la identificación de otros actores claves a relevar.
- OPP, MRREE, DINOT.
- Direcciones Departamentales, Oficinas, Programas presentes en el territorio de los Ministerios nacionales, en particular MSP (ASSE, Hospital), MIDES (Programa de Frontera, SOCAT-OTE, Dirección Departamental, etc.), DINAPYME, y otros a identificar.
- Instituciones educativas, con énfasis en: Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas), Escuelas Técnicas (UTU).
- Sociedad Civil: ONG, Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales y similares, referentes sociales y empresariales.
- Informantes calificados.
- Otros actores a ser identificados en el trabajo de campo.
- Se identificarán ámbitos binacionales locales (o con incidencia claramente local) de intercambio, cooperación o entendimiento, públicos o privados, que existan y serán entrevistados.

Las entrevistas en Brasil se realizarán a través del contacto realizado por las instituciones uruguayas (esa es la estrategia que se ha definido):

- Las Prefeituras a través de Intendencia y Municipios.
- Las universidades a través de la UDELAR.
- Y de igual forma con la sociedad civil y con referentes de la política pública.

La metodología de entrevistas en el marco de un estudio de caso apunta a una representatividad que no busca la inferencia estadística, sino que busca una inferencia de carácter explicativo de los fenómenos. Es decir que se busca identificar y comprender cómo funcionan los fenómenos de interés, a partir de lograr representar a las diferentes visiones y opiniones de los actores sociales y económicos, públicos y privados, del territorio. Partiendo de los actores mencionados a entrevistar la adición de nuevas entrevistas depende del grado de saturación respecto a conseguir nueva información y diferentes visiones sobre los fenómenos de estudio, valorando el momento en el que ya no se obtiene nueva información adicionando nuevos informantes. Ver anexo metodológico para más detalle.

Esta metodología es compatible con el objetivo que buscaba **entender** cómo afecta la frontera a las actividades socio-económicas en las aglomeraciones urbanas transfronterizas, **identificando** obstáculos y oportunidades para el desarrollo de las actividades económicas y sociales necesarias para promover el desarrollo sostenible en dichas regiones de frontera, así como **proponer** posibles recomendaciones de política a explorar.

METODOLOGÍA DE ENTREVISTAS

La entrevista puede ser definida como un mecanismo de aproximación que permite profundizar nuestro conocimiento sobre un determinado proceso, grupo, situación o vivencia. Para su desarrollo es útil contar con una guía de conversación en la cual los tópicos son determinados de manera general. Nuevas preguntas y asuntos a tratar pueden ser resultado de la interacción con el entrevistado lo cual es viable siempre y cuando no nos aparte de nuestro objetivo de indagación.

Las entrevistas en general serán sesiones de entre 1 y 2 horas máximo, si hay acuerdo del entrevistado y posibilidad de hacerlo, se grabarán para posterior análisis y respaldo de la información.

Enfoque y tipos de análisis¹

En el trabajo se considera fundamentalmente un enfoque del tipo *objeto-sujeto*. Este enfoque está influenciado por el método antropológico y por la entrevista clínica, desde este enfoque se espera aprehender el tema o situación propuesto a partir de las representaciones realizadas por los sujetos. Pero, como veremos en este epígrafe, también serán utilizados los enfoques de entrevistas *sujeto-sujeto* y *sujeto-objeto*.

Las entrevistas en el enfoque *objeto-sujeto* siguen una cierta pauta, siendo definidas como semi-estructuradas. No obstante, antes que estandarizar las preguntas y cerrar las respuestas se busca encontrar patrones de significado para un sujeto que es tomado en dimensión histórica, como agente de sus decisiones y libre en sus expresiones. Las cuestiones relacionadas a la delimitación del universo de investigación y de la muestra son relevantes, pero en un sentido diferente al del enfoque *sujeto-objeto* que refiere a la representatividad estadística, la obtención de respuestas e informaciones estandarizadas (preguntas predefinidas y respuestas cerradas). En efecto, en el enfoque *objeto-sujeto* como cada entrevista es tratada en profundidad y cualitativamente, no se trata de hacer un muestreo probabilístico, sino que la selección de los entrevistados debe ser justificada de acuerdo con los objetivos que se pretenden alcanzar y tratando de cubrir todo el espectro de visiones sobre el tema-problema a estudiar.

¹ A partir de Da Mata (2002) y Pretty *et al* (1995).

En la medida de lo posible también se realizará con algunos actores un trabajo de análisis de discurso, que se asocia al enfoque *sujeto-sujeto*. En este caso la entrevista es definida como una interacción verbal que permite la obtención de discursos entre sujetos determinados socio-históricamente. El discurso se obtiene con poca interferencia del entrevistador, por medio de intercambios verbales poco estandarizados. Esto no es contradictorio con lo anterior ya que cumplido el objetivo de obtener la información previamente pautada y sobre temas predefinidos, se dejará al entrevistado que pueda expresarse también en forma totalmente libre, en este caso no pautada o interferida por el entrevistador, lo que, en algunos casos, podrá permitir el referido análisis de discurso.

De todas formas, como se señaló al comienzo, en general nos aproximaremos más al primer enfoque mencionado, *objeto-sujeto*, ya que en el eje central de la entrevista se sigue una pauta (formulación semi-estructurada) que define de antemano ciertos aspectos sobre los que, sin llegar a estandarizar las posibles respuestas, se buscará en todos los casos que se pueda obtener información relevante y que sea comparable y/o contrastable entre actores. Es decir que, en este caso la respuesta del entrevistado estará claramente guiada hacia un conjunto de temas y estímulos, que serán los mismos para todo el universo de actores entrevistados.

Por último, también se tendrá un "bloque" de preguntas que sí estará estandarizadas y cerradas en sus posibles respuestas, para obtener información necesaria para el análisis de redes entre actores locales y transfronterizos entrevistados. En este caso, para el universo de actores definido para el análisis de redes las respuestas a obtener son cuantificables, a partir de preguntas predefinidas y respuestas cerradas. Este bloque de preguntas dentro de la entrevista responde, por ende, al enfoque de *sujeto-objeto*.

Temas indagados con las pautas para las entrevistas semi-estructuradas

Se indaga en el funcionamiento de la economía y sociedad transfronteriza a través de los siguientes aspectos:

- a) Relaciones productivas: vínculos entre actores económicos
- b) Relaciones sociales: vínculos entre actores económicos
- c) Servicios sociales
 - salud
 - Educación
 - Seguridad
 - Asistencia social
 - Duplicidades y sinergias
 - Normativa, restricciones, acuerdos
- d) Servicios y equipamientos urbanos
- e) Aspectos institucionales (en general, cómo afecta la normativa y las leyes a la vida de frontera y en qué medida los problemas se resuelven o no por vías informales).
- f) Ámbitos de cooperación, articulación, acuerdo formales e informales entre actores de las dos localidades.

En el **anexo I** se presentan las pautas completas para guiar las entrevistas, diferenciando por tipo de actor y/o organización o institución.

ANÁLISIS DE REDES

En el trabajo de campo se aplicará en las entrevistas a los actores, instituciones y organizaciones un bloque de preguntas tabuladas que pretenden recoger información de las redes que dichos actores y organizaciones integran, determinando si existe o no una red que los vincule entre sí, total o parcialmente, así como que tipo de red o redes son (ver anexo I).

El interés de identificar las redes que pueden existir entre estos actores claves para los temas de frontera o que representan las diferentes visiones que hay sobre dicha problemática radica en que, según la literatura académica de redes, si el capital social se encuentra en las relaciones entre agentes, entonces conviene contar con un instrumento capaz de describir en detalle la enorme complejidad inherente a la estructura y evolución de dichas relaciones. De esta forma, el análisis de redes permite estudiar las relaciones específicas entre una serie de elementos, centrándose exclusivamente en las relaciones y no en los atributos de los elementos (Molina, 2001).

Para ello, este análisis se basa en cuatro principios básicos (Wasserman y Faust, 1994):

- Tanto los agentes individuales como sus acciones son interdependientes.
- Los vínculos entre agentes se consideran canales mediante los que se transmiten flujos de recursos.
- La estructura de una red proporciona tanto oportunidades como restricciones para la acción de los individuos.
- Se concibe a la estructura de una red como una serie de patrones duraderos en las relaciones entre individuos.

Si bien no existe una estructura de red óptima que se pueda identificar directamente con el capital social, diversos estudios han hallado evidencias empíricas acerca de algunas características estructurales o formas de red que tienen la capacidad de potenciar los rendimientos de sus miembros (véanse, por ejemplo, Singh, 2003; Schilling y Phelps, 2007; Uzzi y Spiro, 2005; Fleming et al., 2007; Uzzi, 2008).

Tras analizar esos trabajos, se han identificado una serie de características estructurales que mejoran los rendimientos conjuntos y, por lo tanto, impulsan el desarrollo económico. Esta influencia se observa a través de dos vías o efectos: (1) la difusión de información e innovación y (2) el impulso para la adopción de soluciones cooperativas.

Entonces, en este componente de redes describiremos como son las redes, si las hay, entre los actores y organizaciones relevantes para el tema de frontera y en función de sus visiones al respecto, analizando cómo son y qué efectos pueden tener en términos de la difusión de información e innovación y en la capacidad de alcanzar soluciones asociativas o cooperativas.

El procedimiento consiste, como se señaló, en tomar como universo a considerar al total de actores y organizaciones entrevistados, de modo que:

- a) Se aplica el "bloque" de preguntas (formulario) a cada uno de los actores, instituciones u organizaciones a los que se entrevista.
- b) Cada actor u organización es un nodo y al aplicar el formulario se obtiene con que otros nodos tienen vínculos.
- c) Esto permitirá identificar si hay vínculos entre los nodos que conforman el universo de entrevistas (y que por lo tanto son los actores u organizaciones relevantes en el tema

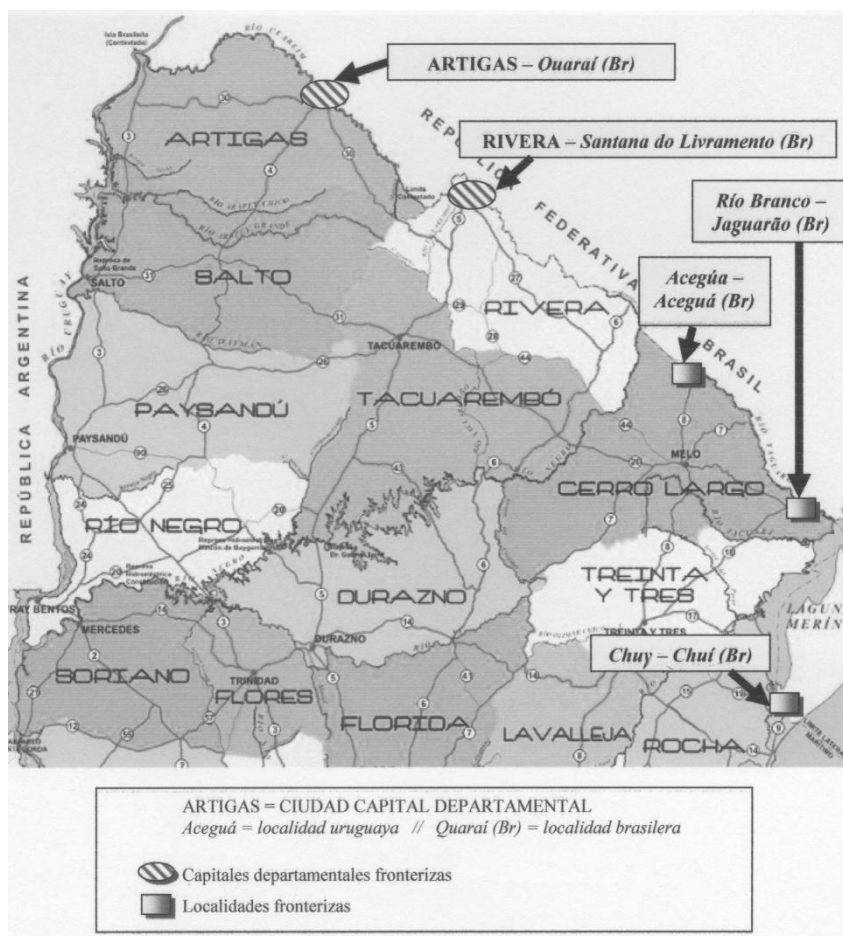
- frontera para el territorio) y, si los hay, permitirá analizar qué tipo de red se conforma entre ellos.
- d) Los vínculos que se recogen con el formulario a aplicar, siempre en relación con el tema de la frontera, refieren a:
- identificación como actor relevante y fuente de consulta
 - espacios de coordinación y articulación
 - acciones y proyectos conjuntos
 - desencuentros o problemas
- e) La información obtenida del conjunto de preguntas que integran la entrevista (ver pautas del anexo I) permitirá caracterizar los nodos, lo que sumado a los diferentes tipos de vínculos identificados permitirá, mediante el cálculo de indicadores de centralidad, descentralización, intermediación, aglomeración y las combinaciones entre ellos, un análisis interesante en términos de caracterizar la red y determinar si es una estructura favorable a la intermediación y difusión y a la adopción de soluciones cooperativas.

4. ANTECEDENTES

PRIMERA APROXIMACIÓN AL DIAGNÓSTICO SOCIOECONÓMICO DE LOS CASOS DE ESTUDIO

En Mazzei et al (2013) se señala que, a lo largo de la frontera con Brasil, hay una gran asimetría entre la magnitud territorial, poblacional y de las unidades estaduales y municipales de Brasil, frente a las unidades departamentales de Uruguay. Por esto, los autores sitúan como ámbito territorial de comparación más adecuado al Estado de Río Grande do Sul, y no a todo el Brasil. Según Mazzei et al (2013), el área de frontera representa un 31% del territorio nacional en Uruguay y un 11% en el total del territorio del Estado de Río Grande do Sul.

FIGURA 2: Mapa de ciudades fronterizas con Brasil



Fuente: Rodríguez Miranda (2010)

Los mismos autores señalan que la distribución de la población entre los municipios brasileños es más concentrada que la de la distribución poblacional entre los departamentos uruguayos de frontera. En Brasil, tres de los municipios de frontera representan el 70% del total de la población de los doce municipios fronterizos brasileños (censo 2010). En Uruguay destaca el departamento de Rivera que concentra un 31% del total de la población de los cuatro departamentos uruguayos de frontera (censo 2011).

En el referido trabajo se señala que hay una tendencia a un decrecimiento poblacional, tanto a nivel de los departamentos uruguayos como de los municipios brasileños. Los departamentos

uruguayos fronterizos tienen similar decrecimiento poblacional que los municipios brasileiros, entre los cuales sólo los municipios de Barra do Quaraí (3%) y Chui (14%) manifiestan un crecimiento poblacional intercensal.

Otra tendencia que se observa en el área fronteriza es el alto grado de urbanización y la tendencia a que esto se acentúe en el tiempo (a excepción de Artigas). Esto se encuadra, como señala Mazzei et al (2013), en una tendencia general decreciente de la población rural dispersa de Uruguay y del Estado de Rio Grande do Sul durante 2000-2010 (aunque más acentuada en Uruguay, -34,4%, que en el Estado de Rio Grande do Sul, -18,5%).

Un aspecto de interés señalado por los autores refiere a que las cifras de población y variables socio-demográficas en la frontera denotan mayor uniformidad en el área uruguaya, mientras que el área de frontera brasileira muestra una mayor heterogeneidad.

El cuadro de abajo muestra, según el censo de 2011, la cantidad de población y algunas variables demográficas para Rivera y Cerro Largo. Los departamentos de frontera con Brasil representan el 10% de la población del Uruguay. De esa población en departamentos de frontera Rivera representa el 31% y Cerro Largo el 26%.

Tabla 1: Población y sus características en los departamento de frontera uruguayos

Área	Población total	% de mujeres	% población rural	% analfabetos **
Total país	3.286.314	52,0%	5,3%	1,5%
Deptos fronterizos con Brasil*	329.657	51,2%	6,4%	2,9%
Rivera	103.493	51,3%	7,3%	3,5%
Cerro Largo	84.698	51,5%	7,0%	3,0%

Notas: * Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha; ** Población de 10 años y mayor, la tasa se calcula sobre el total relevado (hay un 2,5% sobre el que no se relevó el dato).

Fuente: censos 2011 INE

No hay diferencias significativas en la población según sexo entre los departamentos de frontera y el promedio del país. En la población rural si se nota que los departamentos de frontera tienen algo más de población rural dispersa que en el promedio nacional, sobre todo en Rivera y Cerro Largo. Sin embargo, como ya se dijo, de todas formas se trata de departamentos muy urbanos (93% de población urbana). En cuanto a la tasa de analfabetos, la región fronteriza muestra mayores tasas que el promedio país. Rivera y Cerro Largo tienen tasas que duplican el valor país.

El siguiente cuadro muestra, con los resultados de los censos de población del INE, que los departamentos de frontera que históricamente habían mostrado crecimiento de la población entre censos, muestran en los últimos años, sobre todo entre 2004 y 2011, una caída de la población. Como ya se comentó, esto era destacado por Mazzei et al (2013).

Tabla 2: Tasas de crecimiento de la población (por cien) en períodos inter-censales según Departamento, 1963-2011

Área	1963-1975	1975-1985	1985-1996	1996-2004	2004-2011
Total país	0,62	0,56	0,64	0,32	0,19
Montevideo	0,24	0,56	0,23	-0,15	-0,07
Artigas	0,8	1,7	0,78	0,48	-0,85
Canelones	2	1,08	1,85	1,15	0,96
Cerro Largo	0,36	0,55	0,48	0,56	-0,3
Colonia	0,52	0,08	0,61	-0,06	0,45
Durazno	0,33	-0,11	0,11	0,68	-0,42
Flores	0,42	-0,1	0,11	0,05	-0,03
Florida	0,41	-0,09	0	0,34	-0,23
Lavalleja	-0,09	-0,56	-0,06	0,04	-0,49
Maldonado	1,88	2,04	2,85	1,19	2,19
Paysandú	0,97	0,5	0,68	0,21	-0,01
Río Negro	0,58	-0,29	0,58	0,58	0,2
Rivera	0,54	0,83	0,91	0,8	-0,19
Rocha	0,77	0,96	0,51	-0,01	-0,37
Salto	0,96	0,49	0,76	0,6	0,2
San José	0,87	0,2	0,69	0,8	0,68
Soriano	0,3	-0,14	0,25	0,44	-0,32
Tacuarembó	0,81	-0,12	0,16	0,76	-0,07
Treinta y Tres	0,44	0,25	0,52	-0,01	-0,34

Fuente: INE "Resultados del Censo de Población 2011: población, crecimiento y estructura por sexo y edad"

Rivera - Santana do Livramento

El conglomerado urbano fronterizo de las ciudades de Rivera y Santana supera las 150 mil personas, como se puede ver en el siguiente cuadro.

Tabla 3: Población en las ciudades vecinas de frontera

Ciudad	Población	%	Población*	%
Rivera	64.485	46%	78.880	51%
Santana Do Livramento	74.410	54%	74.410	49%
Total	138.895	100%	153.290	100%

Nota: En Rivera se considera también a Mandubí, La Pedrera, Lagunón y Santa Teresa.

Fuente: INE 2011 e IBGE 2010

El siguiente cuadro muestra algunas variables relevantes para comparar la unidad departamental de Rivera con el municipio de Santana do Livramento.

Tabla 4: Datos de Rivera (departamento) y Santana (municipio)

Departamento - Municipio	sup. Km2	población	% mujeres	% rural	% analfabetos	pobreza*	Índice de Gini **
Rivera	9.370	103.493	51,3%	7,3%	3,5%	20,0%	0,37
Santana do Livramento	6.950	82.464	52,3%	9,8%	11,6%	30,1%	0,42

Fuente: salvo aclaración censo INE 2011 y censo 2010 IBGE

Nota: * incidencia de la pobreza según IBGE 2003 y población bajo la línea de pobreza según INE 2011

Nota: ** valor 2011 para Uruguay y valor 2003 para Brasil

Un estudio recientemente publicado realizado desde el Instituto de Economía de Facultad de Ciencias Económicas y Administración y la Facultad de Ciencias Sociales para el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Industria, Energía y Minería (Rodríguez Miranda *et al*, 2014), realiza un análisis a través de diversos indicadores productivos, económicos, sociales y de capital humano, de los 19 departamentos del país.

Este estudio muestra el siguiente perfil productivo y características desde el capital humano y social en el departamento de Rivera.

"El departamento muestra, en el contexto nacional, una muy buena asistencia a educación en los menores de 18 años, pero un muy mal desempeño en cuanto a la población que cuenta al día de hoy con primaria completa. Al mismo tiempo, presenta alguna debilidad en la población que alcanza a cursar segundo ciclo de secundaria, ocupando posiciones intermedias pero con un bajo valor absoluto (38,7%). En la dotación relativa de capital humano especializado tiene restricciones importantes en la formación técnica. No muestra mayor destaque en el contexto nacional en lo que refiere a profesionales con formación en ciencias duras. En formación terciaria en general, en cambio, se posiciona bien.

Las restricciones en capital humano señaladas, sobre todo, en la formación de la población (primaria y secundaria) y en la dotación de técnicos, se acompañan de indicadores muy bajos (19º lugar) para la organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento. Lo que no se compensa demasiado con el indicador DKS (deterioro del capital social e institucional), que muestra en qué medida hay condiciones que no favorecen el deterioro del capital social e institucional. En este aspecto Rivera se sitúa en el lugar 13º, en una posición de desempeño medio-bajo en el contexto nacional.

Rivera tiene un perfil productivo forestal-maderero, con una cadena de valor que se articula localmente y regionalmente con Tacuarembó. La condición de frontera marca el comercio y los Free Shops como otras actividades relevantes, pero sin desarrollo de servicios turísticos. Si bien su capital es una ciudad de tamaño importante en la escala nacional, se sitúa en una región y un departamento muy desfavorecidos respecto a las economías de aglomeración urbana. En cuanto a capacidad empresarial y emprendedora, solo destaca cierta parte del trabajo por cuenta propia que tiene un desempeño relativo exitoso".

(Rodríguez Miranda *et al*, 2014; pp.84)

Otro estudio hecho para Uruguay Integra de la OPP (Rodríguez Miranda, 2011b) elabora un indicador síntesis de cohesión territorial que se denomina ICT (indicador de cohesión territorial), que permite información para el período 2008-2010 a nivel de localidades o agrupaciones de localidades. El ICT se calcula como muestra la siguiente tabla:

Tabla 5: Cálculo del indicador de cohesión territorial (ICT)
Período 2008-2010

Componentes	Ponderación	Subcomponentes	Ponderación
Ingreso	1/3	Ingreso promedio: ING = promedio de ingreso de las personas del territorio en relación con el valor promedio a nivel nacional.	1
Vulnerabilidad socio-económica	1/3	Pobreza: (1-POB)/(1-POBpaís); porcentaje de personas no pobres en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Indigencia: (1-IND)/(1-INDpaís); porcentaje de personas no indigentes en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Informalidad en el trabajo: (1-INF)/(1-INFpaís); porcentaje de trabajadores formales en el total de ocupados en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
Capital humano	1/3	Años promedio de estudio: EST/ESTpaís; años promedio de estudio en la población de >=12 años en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación secundaria: NE2/NE2país; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar secundaria o UTU, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3
		Acceso a educación terciaria: NE3/NE3país; porcentaje de población entre 25-65 años que al menos alcanza a cursar formación terciaria, en relación con el valor a nivel nacional.	1/3

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

Nota: todos los valores son promedios para el período 2008-2010

El ICT es un indicador compuesto, en el que hay tres componentes que tienen igual peso (1/3). El componente referido al ingreso de las personas mide, en términos relativos a la media nacional, la capacidad de las personas para alcanzar los bienes materiales necesarios para un adecuado nivel de vida. El componente de vulnerabilidad socio-económica aporta una mirada que penaliza o premia (según sea su valor) al resultado del primer componente, que es un promedio del territorio en cuanto a la capacidad para adquirir los bienes materiales necesarios para sostener cierto nivel de vida. De esta forma, por ejemplo, un resultado promedio relativamente bueno de condiciones materiales puede reportar situaciones preocupantes de pobreza, indigencia o informalidad. Aspectos que se recogen en este segundo componente. Por último, el tercer componente refiere a la dimensión de educación y formación, reportando tanto la situación general de años de formación en la población, así como una medida de las condiciones del territorio respecto a capital humano con capacidades al menos de nivel secundario o técnico, así como de la población con nivel terciario. Este es un componente importante porque da cuenta de la capacidad interna del territorio de sostener o modificar las condiciones materiales que refleja el componente de ingresos, así como de revertir malos

desempeños o sostener buenos desempeños respecto al componente de vulnerabilidades del territorio.

La forma de cálculo, que se puede ver en el cuadro, permite expresar al indicador en términos positivos, de modo que a mayor valor es mejor el posicionamiento relativo del territorio en términos de cohesión dentro del contexto nacional. A su vez, la forma de construcción del ICT indica que si toma valor 1 entonces el territorio se sitúa en la media nacional respecto al indicador síntesis de cohesión.

A partir del cálculo del ICT el referido estudio propone la siguiente categorización de territorios:

- Territorios con valor del ICT menor o igual que 0,80 (80% del valor promedio del ICT a nivel país): Territorios de prioridad para apoyar la creación de capacidades internas para lograr una mayor convergencia a los desempeños promedio del país en términos de cohesión territorial.
- Territorios con valor del ICT entre 0,81 y 0,95 (entre 81% y 95% del valor promedio del ICT a nivel país): Territorios de transición, que están próximos a converger al promedio del país en términos de cohesión territorial, pero que aún requieren de apoyo para crear las condiciones internas que aseguren esa transición.
- Territorios con valor del ICT mayores o iguales que 0,96 (se sitúan al menos en un 96% del valor medio del ICT o con desempeños superiores): Territorios no prioritarios, en términos de cohesión territorial.

Los resultados del ICT para el departamento de Rivera se muestran a continuación:

Tabla 6: Resultados del ICT para localidades de Rivera

Resto de localidades menores	0,66
Rivera rural disperso	0,66
Rivera y localidades anexas	0,81
Tranqueras	0,64

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

El ICT muestra que en general el departamento de Rivera tiene valores del indicador menores que 1, o sea inferiores al valor promedio del país. En las pequeñas localidades, incluyendo Tranqueras, así como lo rural disperso, el valor del indicador no supera el 66% del valor promedio del país, lo que significa que esos territorios se deberían catalogar como prioritarios para promover su convergencia en términos de cohesión territorial. A su vez, la capital Rivera, si bien muestra una situación mejor, también se encuentra por debajo del promedio del país (en un 81% del promedio para el país), por lo que en el estudio de referencia se lo considera como un territorio en transición, sobre el cual hay que trabajar para que converja al menos al valor medio nacional del indicador.

Río Branco - Yaguarón

El conglomerado urbano fronterizo de las ciudades de Río Branco y Yaguarón es menor que el de Rivera y Santana, llegando a algo menos de 41 mil personas, al tiempo que la ciudad brasilera tiene una mayor participación que la uruguaya en ese total (ver el cuadro).

Tabla 7: Población en las ciudades vecinas de frontera

Ciudad	Población	%
Río Branco	14.604	36%
Yaguarón	26.105	64%
Total	40.709	100%

Fuente: INE 2011 e IBGE 2010

El siguiente cuadro muestra algunas variables relevantes para comparar la unidad departamental de Cerro Largo con el municipio de Yaguarón.

Tabla 8: Datos de Cerro Largo (departamento) y Yaguarón (municipio)

Departamento - Municipio	sup. Km2	población	% mujeres	% rural	% analfabetos	pobreza*	Índice de Gini**
Cerro Largo	13.648	84.698	51,5%	7,0%	3,0%	19,2%	0,35
Yaguarón	2.054	27.931	51,4%	6,5%	13,3%	29,2%	0,40

Fuente: salvo aclaración censo INE 2011 y censo 2010 IBGE

Nota: * incidencia de la pobreza según IBGE 2003 y población bajo la línea de pobreza según INE 2011

Nota: ** valor 2011 para Uruguay y valor 2003 para Brasil

El trabajo antes mencionado, Rodríguez Miranda et al (2014), sintetiza en los siguientes conceptos el perfil del departamento de Cerro Largo, tanto en los económico productivo como en los aspectos de capital humano y social.

"Cerro Largo presenta importantes restricciones de condiciones relativas de capital humano, ocupando los últimos lugares en el ranking entre departamentos. Esto se manifiesta tanto en las tasas de asistencia a educación, la población con primaria completa y la población que al menos alcanza la formación secundaria de segundo ciclo. Las restricciones también son importantes en cuanto al capital humano con especialización, ya que presenta una baja dotación relativa a su población de personas con formación terciaria y algo mejor en la formación técnica, pero lejos de los primeros lugares. Adicionalmente, se encuentra entre los cuatro departamentos con menor cantidad relativa de profesionales en ciencias duras (con potencial de aplicación tecnológica-productiva relevante).

Este panorama desfavorable respecto al capital humano se refuerza con indicadores de capital social e institucional que, en general, sitúan al departamento en los últimos lugares en el contexto nacional (por ejemplo, en organización gremial y las organizaciones de cultura, deporte y esparcimiento). Por otro lado, también coincide bastante en ese diagnóstico el indicador de condiciones de deterioro del capital social e institucional (aproximados por delitos contra la propiedad, homicidios y suicidios) que, si bien no muestra un desempeño entre los peores, apoya un perfil del departamento que se posiciona en lugares de desempeño medio-bajo en el ranking entre departamentos.

En cuanto a las condiciones económico-productivas, Cerro Largo muestra un perfil de alta especialización en la cadena arrocera, la ganadería y la forestación en conjunto con la presencia de algunos aserraderos. En general, no hay desarrollos industriales de importancia, con gran peso de pocas actividades primarias, más allá de algunas firmas agroindustriales relevantes por sector (como el frigorífico PUL o molinos arroceros).

No muestra buenas capacidades relativas de iniciativa privada y empresaria, salvo en el caso de cierta parte del empleo que es cuentapropista y alcanza ingresos relativos altos.

A su vez, presenta dos centros urbanos relevantes (y no sólo la capital) y un tamaño relativo de su capital que lo posiciona en el 7º lugar entre las principales urbanizaciones del país. Sin embargo, se encuentra en posiciones intermedias en el país en aspectos como la red vial y el TPDA (tránsito promedio anual). Por lo que no se trata de una economía entre las que se aprovechan de mayores economías de aglomeración, sino lo contrario".

(Rodríguez Miranda et al, 2014; pp.54)

A su vez, los resultados del ICT (según Rodríguez Miranda, 2011b) para las localidades del departamento de Cerro Largo muestran el siguiente panorama:

Tabla 9: Resultados del ICT para localidades de Cerro Largo

Cerro Largo rural disperso	0,73
Melo y poblados de la periferia	0,84
Resto de localidades menores	0,65
Río Branco	0,69

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

El ICT muestra que en general el departamento de Cerro Largo, al igual que Rivera, tiene valores del indicador menores que 1, o sea inferiores al valor promedio del país. En la capital Melo y sus adyacencias, si bien muestra una situación algo mejor, también presenta un ICT por debajo del promedio del país (en un 84% del promedio), por lo que (al igual que para la capital de Rivera) se trata de una localidad sobre el cual hay que aún hay mucho por trabajar para que converja al menos al valor medio nacional del indicador.

Por otra parte, en lo rural disperso y las localidades pequeñas, incluyendo a Río Branco que en este caso es la localidad fronteriza con Brasil que nos interesa analizar, el valor del ICT es muy inferior al promedio nacional. Por lo que Río Branco sería un territorio que merece una priorización en términos de apoyar su convergencia a los estándares promedio del indicador.

En definitiva, estos departamentos fronterizos y las ciudades en cuestión que se analizan, Rivera ciudad y Río Branco, forman parte de territorios de relativo rezago o atraso en términos de cohesión territorial (considerando las dimensiones del ICT: ingresos, vulnerabilidad socioeconómica y capital humano).

Cabe señalar que esta caracterización que surge de estos departamentos del noreste del país es coincidente con la posición periférica que también les confieren otros estudios que utilizan variables socioeconómicas para intentar explicar diferentes comportamientos por regiones en el país (Veiga, 2010).

OTROS ANTECEDENTES IDENTIFICADOS SOBRE LOS CASOS DE ESTUDIO CON ÉNFASIS EN LA PROBLEMÁTICA DE FRONTERA

Además de los trabajos ya citados, se han identificado los siguientes materiales, que confirman los perfiles y características antes descriptos:

- Mazzei, E. (2013) *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*. Centro de Estudios de la Frontera, Comisión Coordinadora del Interior, Universidad de la República. Montevideo, Imprenta CBA.
- Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Rivera. Intendencia de Rivera.
- Actas de las reuniones de Cónsules de frontera.
- 3° ENCUESTO REGIONAL DE REDES DE FRONTERA. 1° Y 2 DE OCTUBRE DE 2011. LAGUNA MERIN – CERRO LARGO – URUGUAY.
- Acta Nueva agenda de cooperación y desarrollo Fronterizo Uruguay - Brasil. Grupo de trabajo sobre políticas sociales de frontera. Montevideo, Uruguay, 7 y 8 de julio de 2011. En el marco de la VII reunión de Alto nivel de la Nueva Agenda de cooperación y desarrollo Uruguay Brasil.
- Rodríguez Miranda y Troncoso (2011) *Estudio Territorial de Empleo en la Cadena Gastronomía y Hotelería en la ciudad de Rivera*. Dirección Nacional de Empleo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Consultoría "Estudios territoriales de empleo". Montevideo, Editorial Tradinco.
- Barrenechea et al (2012) *Actualización del análisis de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible*. Departamento de Rivera. Programa de Desarrollo Local - ART Uruguay.
- Barrenechea, Rodríguez Miranda y Troncoso (2008) *Diagnóstico económico local Cerro Largo. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento para un desarrollo local sostenible*. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay (PNUD Uruguay).
- Cardarello, A. y Magri, A. (Coord.) *Cambios, certezas e incertidumbres. Elecciones Departamentales y Municipales 2010*. Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Congreso Nacional de Intendentes.

- Cardarello, A. (coord.) (2010) Línea de Base del proyecto “Apoyo a la cohesión social y territorial - Uruguay Integra -OPP”. Indicadores a cargo del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República
- CCI - IECON/FCEA (2012) *Diagnósticos y diferentes visiones sobre la dinámica socio-económica en la Región Noreste*. Primer documento de apoyo para la definición de lineamientos estratégicos para el PRET Región Noreste. Serie Documentos de Trabajo de CCI N°4, Comisión Coordinadora del Interior de la UDELAR, Montevideo, Ed. Psicolibros.

5. TRABAJO DE CAMPO

ACTORES ENTREVISTADOS Y ESPACIOS DE INTERACCIÓN DE LA RED FRONTERIZA EN RIVERA-LIVRAMENTO Y RIO BRANCO-YAGUARÓN

El comienzo del trabajo de campo fue los días 10 y 11 de junio de 2014, cuando se celebró en Rivera el Foro Internacional "Una Frontera en Avanzada", actividad organizada conjuntamente por el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la frontera Uruguay-Brasil, el Congreso de Intendentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Las entrevistas, así como la participación en los Comité de Frontera, se realizaron entre los meses de julio, agosto y setiembre de 2014.

En total se realizaron 49 entrevistas en profundidad, incluyendo actores e instituciones públicas, educativas, sociales y empresariales, de Uruguay y Brasil. En el anexo V se puede ver el listado completo de entrevistados.

CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA DE ENTREVISTADOS

Como muestra el cuadro 10, de las 49 entrevistas 57% se realizaron en Rivera - Santana Do Livramento y 43% en Rio Branco - Yaguarón. A su vez, 76% se realizaron a actores uruguayos y el restante 24% a actores brasileiros. Como se señaló antes, el anexo V muestra el listado completo de entrevistados.

Tabla 10: Cantidad de actores entrevistados por territorio y nacionalidad.

Tipo de actor	Rivera	Río Branco	Total
Brasil	6	6	12
Uruguay	15	22	37
Total	21	28	49

Fuente: propia

Cabe señalar que la participación en los dos Comités de Frontera (en Rivera -Santana Do Livramento y en Río Branco - Yaguarón) y en el Foro de Rivera permitió interactuar con un número mayor de actores, tanto de Uruguay como de Brasil, permitiendo una visión más amplia aún de las realidades y percepciones de un lado y otro de las fronteras. Los cuadros 10 y 11 no reflejan esto en su cabalidad porque refieren a aquellos actores con los que se concertó entrevistas en profundidad.

El cuadro 11 muestra una clasificación de los actores en:

- Sociedad local. Que incluye a las organizaciones de la sociedad civil, asociaciones empresariales, sindicatos y a las instituciones educativas públicas y privadas.
- Gobierno local y regional. Qué incluye al Municipio y a las direcciones y/o dependencias de las Intendencias Departamentales y Prefeituras.
- Gobierno y organismos públicos nacionales. Qué comprende aquellos organismos ejecutores de política y responsables de servicios públicos que tienen un carácter

nacional con una estructura centralizada (no dependen de los gobiernos locales y regionales).

Tabla 11: Clasificación de actores entrevistados, según territorio.

Tipo de actor	Rivera	Río Branco	Total
Sociedad local (organizaciones privadas y educativas) (*)	10	8	18
Gobierno local/regional (**)	7	6	13
Gobierno y organismos públicos nacionales (***)	11	7	18
Totales	28	21	49

(*) OSC, asociaciones empresariales, sindicato e instituciones educativas (incluye públicas)

(**) Municipio, Prefeitura, Intendencia, y dependencias de los anteriores.

(***) incluye ministerios nacionales, policía, bomberos y BPS. Excluye educación.

Fuente: propia

Según el cuadro 11 de los actores que se entrevistaron en Rivera 36% se corresponde con los que se clasifican como sociedad local, mientras que este porcentaje es 38% en Río Branco. A su vez, en Rivera un 25% corresponde a gobierno local y regional, y algo similar se obtiene en Río Branco con un 29%. Por lo tanto, los entrevistados por el gobierno nacional y organismos públicos nacionales (con presencia e intervención en el territorio, pero insertos en una lógica central) son el 39% en Rivera y el 33% en Río Branco.

ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN Y ARTICULACIÓN

A su vez, en el trabajo se identificaron varios **espacios de articulación** en donde la temática de frontera ocupa un lugar importante, al respecto de los cuáles se realizaron varias de las entrevistas así como también se participó de varias instancias propiamente de trabajo en estos ámbitos. Esto se detalla a continuación.

Comités de Frontera

Los Comités de Frontera fueron propuestos en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1975 y puestos en funcionamiento en la reunión de la Comisión General de Coordinación uruguayo-brasileño de noviembre de 1993. En la administración 2010-2014 nos encontramos en la tercera generación de integración transfronteriza, que concreta un nuevo marco conceptual redefiniendo los espacios de la Reunión de Alto Nivel (RAN), el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos y el Grupo de Alto Nivel (GAN). Los Comités son coordinados por los Cónsules de Brasil y Uruguay en las ciudades de frontera, y buscan una participación público-privada de los actores locales y regionales transfronterizos, para discutir y elevar agenda a las instancias superiores de la integración.

En particular, se participó de los siguientes comités:

- Reunión del Comité de Frontera de Santana Do Livramento - Rivera, 27 y 28 de agosto de 2014. Se adjunta programa en Anexo III.

- Reunión del Comité de Frontera de Yaguarón - Río Branco, 13 de agosto de 2014. Se adjunta invitación al Comité en Anexo IV.

Gabinete Binacional

Este espacio es impulsado por los gobiernos locales de frontera (específicamente el Gobierno Departamental de Rivera y la Prefectura de Santa do Livramento). En este espacios se llevan adelante líneas de acción en conjunto, y participan (además de los equipos de ambos gobiernos locales) otros actores como MIDES, MRREE, y también representantes de otros gobiernos locales de frontera como la Intendencia de Cerro Largo y de la Prefectura de Yaguarón.

Al respecto, se participó el 11 de junio de 2014 en el **Foro Internacional "Una Frontera en Avanzada"**, organizado por el Comité Binacional de Intendentes y Prefeitos de la frontera Uruguay-Brasil, el Congreso de Intendentes y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Se adjunta programa en Anexo II.

Mesa Interinstitucional de Políticas Sociales (MIPS) – Mesa Temática de Frontera

Las MIPS son un ámbito de coordinación impulsado por el MIDES, y que reúne a una gran cantidad de actores públicos². Dentro de su funcionamiento, las MIPS trabajan en mesas temáticas. En los casos específicos de Rivera y Cerro Largo, una de las mesas temáticas está orientada a los temas de frontera, en donde la Oficina de Frontera del MIDES cumple un rol fundamental. Los actores relevantes que participan de la MIPS de frontera fueron entrevistados.

Agencia de Desarrollo de Rivera y Agencia de Desarrollo de Cerro Largo

La Agencia de Desarrollo de Rivera fue una iniciativa de la OPP y el Gobierno Departamental. Su integración intenta ser sectorialmente representativa, incluyendo a agentes sociales de los territorios, del gobierno departamental, instituciones de enseñanza, así como algunos ministerios sobre todo el MGAP y de la actividad económica privada. Los actores principales son el Gobierno departamental y la asociación comercial e industrial de Rivera. Por su parte, la Agencia de Desarrollo de Cerro Largo también tiene un perfil similar a la de Rivera en cuanto a su composición, y su objetivo principal es impulsar “procesos de desarrollo participativos a partir de estrategias que generen opciones productivas desde el ámbito local con proyección regional. El objetivo es fomentar el espíritu emprendedor, con particular inclusión de jóvenes y mujeres”³. Las entrevistas contemplaron este ámbito de participación y articulación que son las agencias.

² Existen 19 MIPS, y cada una de ellas tiene una composición heterogénea en cuanto a los actores participantes.

³ <http://www.uruguayfomenta.com.uy/areas-de-fomento/Desarrollo/Agencia-de-Desarrollo-de-Cerro-Largo/details>

6. CONTRASTACIÓN DE LAS HIPÓTESIS: INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA (?)

INDICADORES DE LOS FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

La figura 1 mostraba como los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica, dentro de un determinado marco institucional y de capital social local. A su vez, ese resultado está afectado por factores exógenos, como el TCR y las políticas y normativas nacionales, binacionales y por el proceso de integración supranacional. Este marco conceptual plantea que de la interacción (sinérgica o conflictiva) entre los factores endógenos y exógenos puede surgir como resultados:

- En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.
- En los comportamientos de las personas y empresas: actitudes emprendedoras o de aversión al riesgo y conservadora.
- En la dimensión asociativa: capacidad de cooperar o desconfianza y oportunismo.

Para poder aproximar los factores endógenos y exógenos que determinan como es la interacción en la frontera, permitiendo o no espacios transfronterizos integrados, a partir de la información recabada en las entrevistas se realizó la siguiente caracterización de indicadores que intentan relejar distintos estados de dichos factores endógenos y exógenos.

Para los **factores endógenos** se clasifica la información en cuatro indicadores:

- **Factor cognitivo.** Que expresa en qué medida el entrevistado conoce a su par (por ejemplo, la policía de Río Branco respecto de la policía de Yaguarón) del otro lado de la frontera y qué es lo que este hace. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - Conoce bien
 - No conoce mucho
 - No conoce nada
- **Factor afectivo.** Que expresa en qué medida el entrevistado muestra identificación y/o valora de buena forma a sus pares del otro lado de la frontera (por ejemplo, el Municipio de Río Branco respecto a la Prefeitura de Yaguarón). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - se identifica y/o valora bien a sus pares
 - indiferencia o no conoce
 - rechazo
- **Factor acción.** Que se divide en dos: Acción bilateral y Acción en ámbitos de articulación.

El factor de **acción bilateral** expresa en qué medida el entrevistado realiza acciones concretas con pares y/o actores del otro lado de la frontera (por ejemplo, una OSC de Rivera con otras OSC u otros actores de cualquier tipo de Santana Do Livramento). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:

- realiza acciones conjuntas frecuentemente
- realiza acciones en forma eventual o alguna vez ha interactuado
- casi nunca o nunca

El factor de **acción en ámbitos de articulación** expresa en qué medida el entrevistado participa de ámbitos de dialogo o coordinación con pares y/o actores del otro lado de la frontera (por ejemplo, el MIDES participando en el Comité de Frontera o el Municipio participando del Gabinete Binacional). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:

- participa regularmente
- participó alguna vez
- No participa

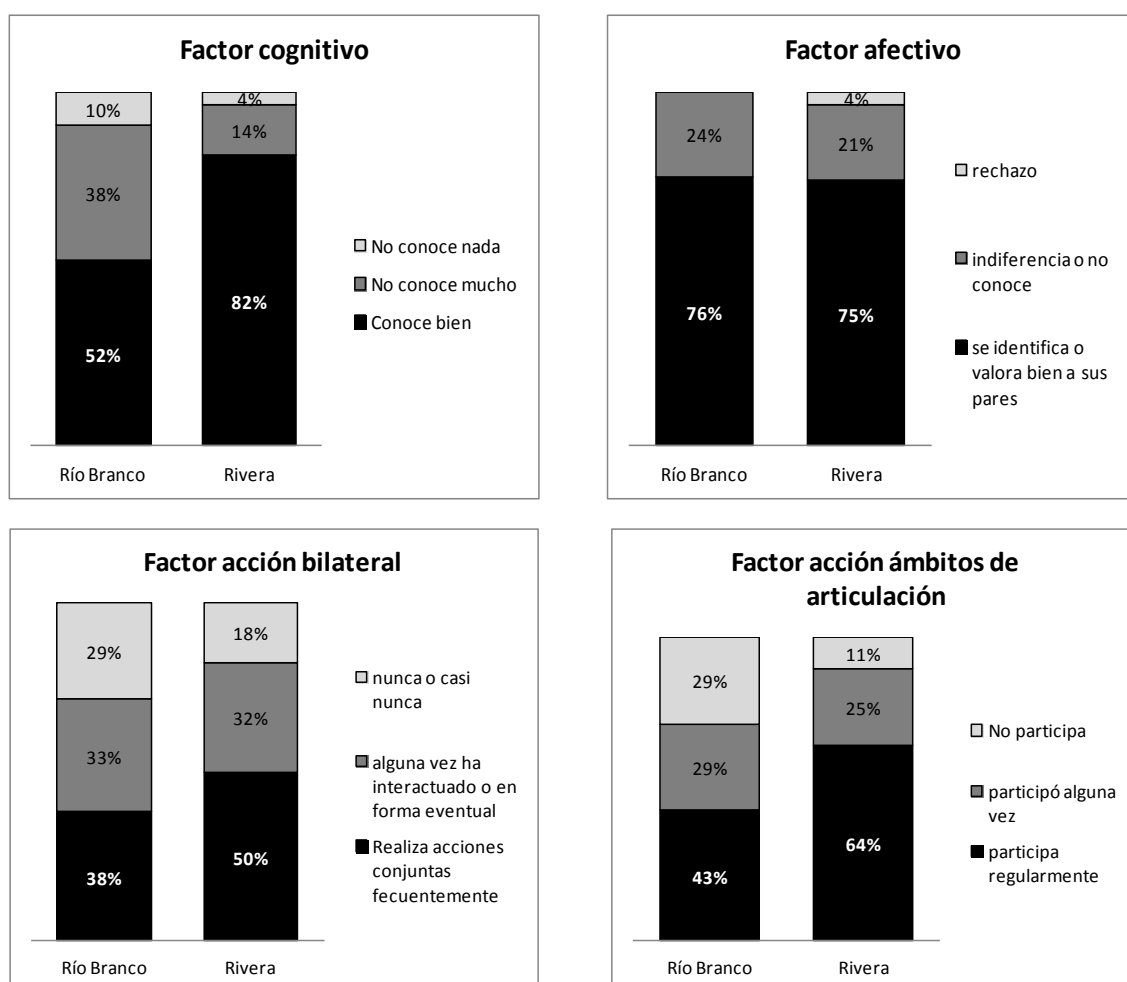
Para los **factores exógenos** se clasifica la información en cuatro indicadores:

- **Factor normativa.** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que la normativa es una barrera o no para la interacción fronteriza en el campo o ámbito de acción en el que dicho actor se desempeña (por ejemplo, para la policía en qué medida para el accionar policial es o no una barrera, o para el MIDES en qué medida es una barrera o no para la implementación de las políticas sociales y sus cometidos). Se refiere a la normativa legal de cada país y a la que compete a cada organismo, tanto en lo que refiere a la relación binacional como a las relaciones internas a los países entre organismos e instituciones (por ejemplo, temas de descentralización). Notar que se indaga sobre la normativa en el campo de acción del entrevistado porque es en el que tiene un cabal conocimiento y opinión fundada sobre cómo afecta o no a la interacción transfronteriza. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona
 - barrera media
 - barrera alta
- **Factor tipo de cambio (política cambiaria).** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que el tipo de cambio es una barrera o no para la interacción fronteriza en general (por ejemplo, para una Dirección de la Intendencia o para el MIDES en qué medida ven allí una barrera o no para la articulación de acciones entre privados y/o políticas públicas entre actores de un lado y otro de la frontera). En este caso se busca explotar como información el hecho de que en la frontera todos los actores tiene una valoración general sobre la política cambiaria y los impactos o no que está tiene en la vida cotidiana transfronteriza. Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona

- barrera media
 - barrera alta
- **Factor control fronterizo.** Que expresa en qué medida el entrevistado manifiesta que los controles fronterizos de migración y aduanas son barreras para la interacción transfronteriza en su campo de acción o para el desarrollo de su actividad (no en general, sino que se indaga sobre lo sí afecta o no al campo que realmente conoce o debería conocer). Este indicador, de acuerdo a la entrevista en profundidad, asume los siguientes valores:
 - barrera baja o no lo menciona
 - barrera media
 - barrera alta

ANÁLISIS DE LOS FACTORES ENDÓGENOS Y EXÓGENOS

Figura 3: Factores endógenos, según territorio transfronterizo estudiado



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 3 muestra que, tanto el factor cognitivo como el factor afectivo tienen resultados importantes en cuanto a señalar a la frontera Uruguay-Brasil como espacio de paz y amistad.

Prácticamente no hay rechazo hacia los pares del otro lado de la frontera, por el contrario hay un amplio sentimiento de identificación con los pares o de buena valoración hacia ellos. No obstante, también hay un cierto porcentaje (menor al 25% de las respuestas) que manifiesta desconocimiento o falta de interés respecto a los pares del país vecino. Por otro lado, si bien el factor afectivo muestra situaciones muy similares entre Río Branco y Rivera (ampliamente positivas hacia la forma como se ven los vecinos), en el factor cognitivo, es decir en el conocimiento de qué es lo que específicamente hace cada par en el país vecino, en Rivera hay un mayor conocimiento que en Río Branco. Esto último puede estar señalando una diferencia hasta de integración física de las ciudades transfronterizas de uno y otro territorio, ya que Rivera y Santana do Livramento configuran de todo punto de vista un mismo conglomerado urbano, lo que puede reflejar una mayor integración y, por ende, conocimiento.

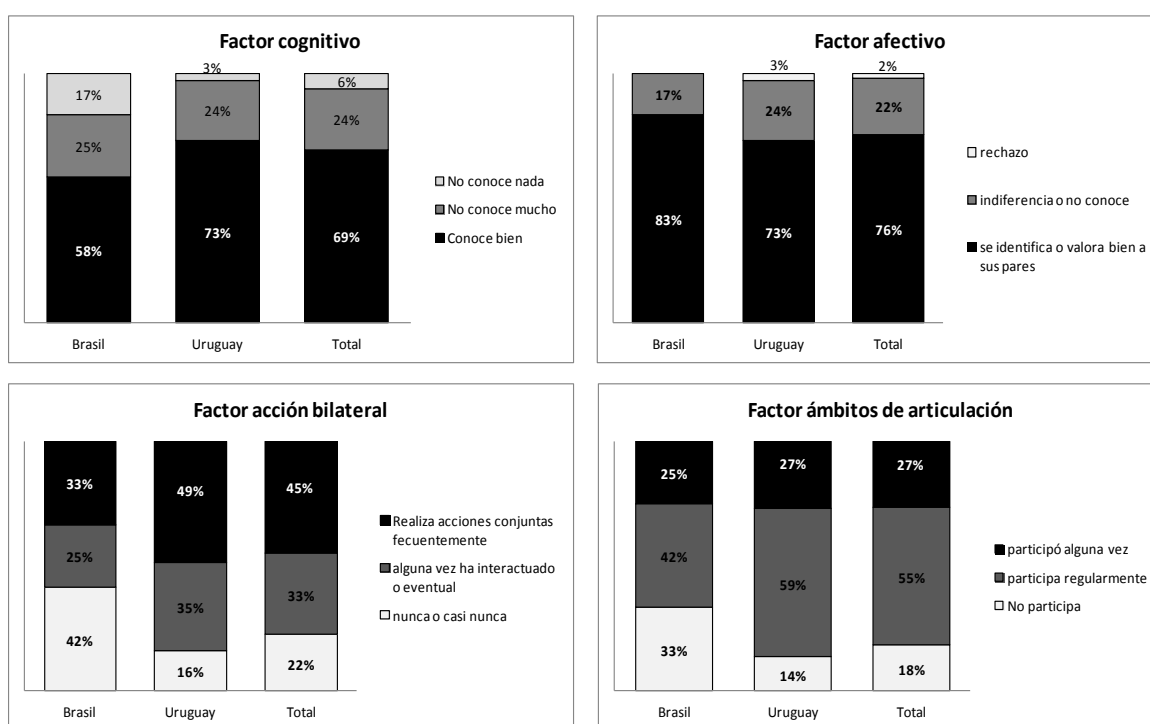
Al respecto del análisis de arriba, conviene volver a precisar que lo que se indaga es sobre el conocimiento que se tiene de lo que hace y cómo se desenvuelve el par del país vecino, así como cuál es el carácter afectivo de esa relación (por ejemplo, la policía de Rivera respecto de la policía de Santana Do Livramento). No se trata aquí de las relaciones personales, que en las entrevistas se pudo ver que son muy intensas y, en fronteras de paz e integración como estas, suponen que la gente puede vivir de un lado de la frontera y ser funcionario o trabajar en el otro lado, a la vez que los hogares son en muchos casos "binacionales", y así mismo lo es la relación entre vecinos. No se trata de analizar si el encargado de un centro educativo en Río Branco tiene buena relación con "los brasileiros", si vive de hecho en Brasil, o si sus amigos o familiares son brasileiros (por otra parte, todas estas cosas son frecuentes de encontrar). Se trata de analizar si el encargado de un centro educativo del lado uruguayo conoce que es lo que hacen los centros educativos del lado brasileiro y cómo se sienten frente a sus pares (se identifican, valoran positivamente el relacionamiento o sienten rechazo). Y en los restantes factores endógenos, si además realiza o no acciones conjuntas con sus pares o si participa o no de ámbitos de coordinación o de articulación.

En cuanto a los factores endógenos más vinculados a la acción se ve que las respuestas muestran una interacción más baja que la que supondría una alta predisposición afectiva hacia los pares de la frontera y, sobre todo en Rivera, un amplio conocimiento sobre qué hacen esos pares y cómo lo hacen. En Rivera un 50% de las respuestas señala que se realizan acciones conjuntas con frecuencia, mientras que en Río Branco ese valor es un 38%. A su vez, en Rivera un 64% de las respuestas señala que se participa de ámbitos de coordinación o articulación en forma regular, siendo 43% para el caso de Río Branco. Siendo esperable que la interacción efectiva entre actores de un lado y otro de la frontera sea algo más baja que la predisposición afectiva y el conocimiento mutuo, hay que decir que los resultados para los factores endógenos son muy buenos y reflejan el concepto a priori de frontera de paz e integración. Es decir que las organizaciones de la sociedad local, los gobiernos locales y los organismos del gobierno nacional presentes en el territorio desarrollan relaciones para nada despreciables con sus pares de la frontera. Más adelante analizaremos cómo es esta situación según el tipo de organización.

La figura 4 muestra la situación según país del actor que responde. No se observan diferencias muy importantes, pero de todos modos hay una proporción mayor en el caso de las respuestas

de las organizaciones y actores uruguayos a manifestar conocimiento de sus pares brasileiros así como interacciones concretas, ya sea con acciones conjuntas o participación de ámbitos de articulación y coordinación. Al respecto recordamos que de los actores brasileiros finalmente entrevistados la mayoría refiere a dependencias del gobierno local (Prefeitura) y a centros educativos, por más que también se incluyeron algunos otros actores (como asociación de comerciantes e industriales de Livramento, por ejemplo). Por lo tanto, no tiene porque existir una correspondencia entre las respuestas de los factores endógenos de acción (ya que no es una muestra balanceada por pares).

Figura 4: Factores endógenos, según país.



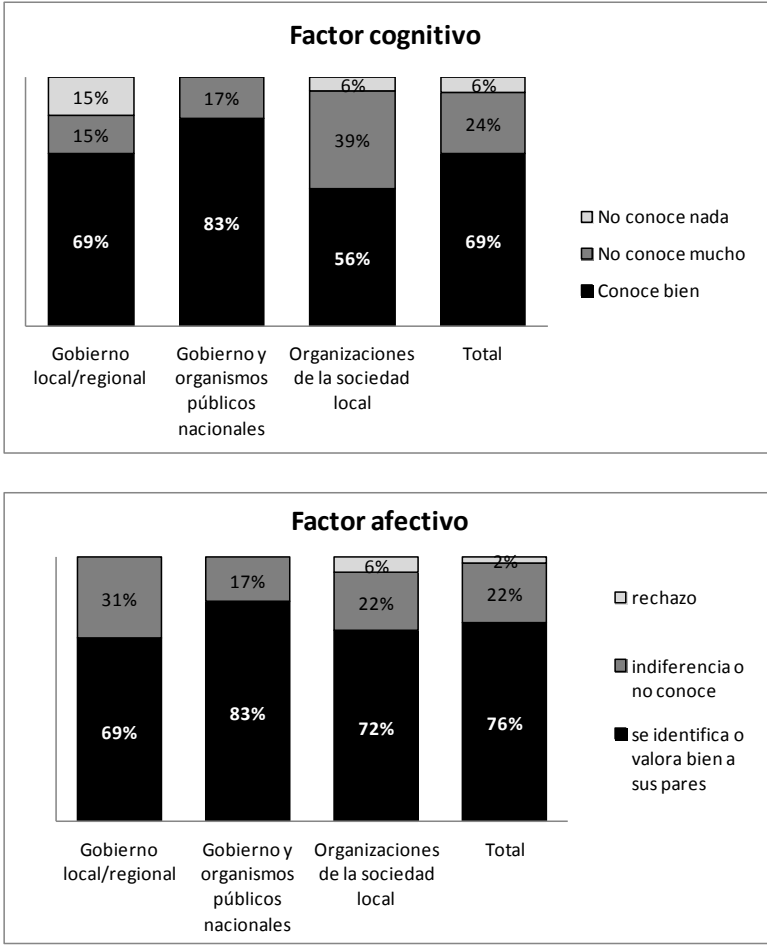
Fuente: propia.

Discriminando por tipo de organización las figuras 5 y 6 muestran los factores endógenos según las respuestas de las organizaciones de la sociedad local, los gobiernos locales (sus dependencias) y los organismos y servicios que dependen del gobierno central (nacional o estadual).

La figura 5 deja ver que el factor afectivo en todos los casos muestra una muy alta predisposición favorable respecto a los pares del país vecino. Sin embargo, en el factor de conocimiento sobre los pares y sus actividades, si bien también es alta en todos los casos la proporción de respuestas que manifiestan conocer bien a sus pares, en los organismos que dependen del gobierno o administración central ese conocimiento es bastante mayor (83% de las respuestas). A su vez, es de notar que el 83% de las respuestas que manifiesta que conoce bien a sus pares también responde favorablemente sobre su vínculo afectivo con dichos pares (otra vez, 83%), mientras que el 17% que no conoce a sus pares ni lo que hacen tampoco los rechazan. En cambio, en las organizaciones de la sociedad local (educativas, empresariales, sindicales, ONGs, culturales) el factor de conocimiento sobre los pares no llega a reflejar todo

el porcentaje de respuestas favorables respecto a la valoración afectiva de dichos pares (un 72% de respuestas con alta valoración afectiva pero 56% de las respuestas que señalan que conocen a sus pares y lo que hacen). En cuanto a las dependencias de los gobiernos locales (Prefeitura, Municipio e Intendencias) se puede observar que hay algunas respuestas que muestran que no hay conocimiento respecto a sus pares, pero en la mayoría de los casos (casi 70%) hay un muy buen conocimiento de lo que hacen sus pares acompañado de una muy buena valoración afectiva.

Figura 5: Factores endógenos cognitivo y afectivo, según tipo de organización.

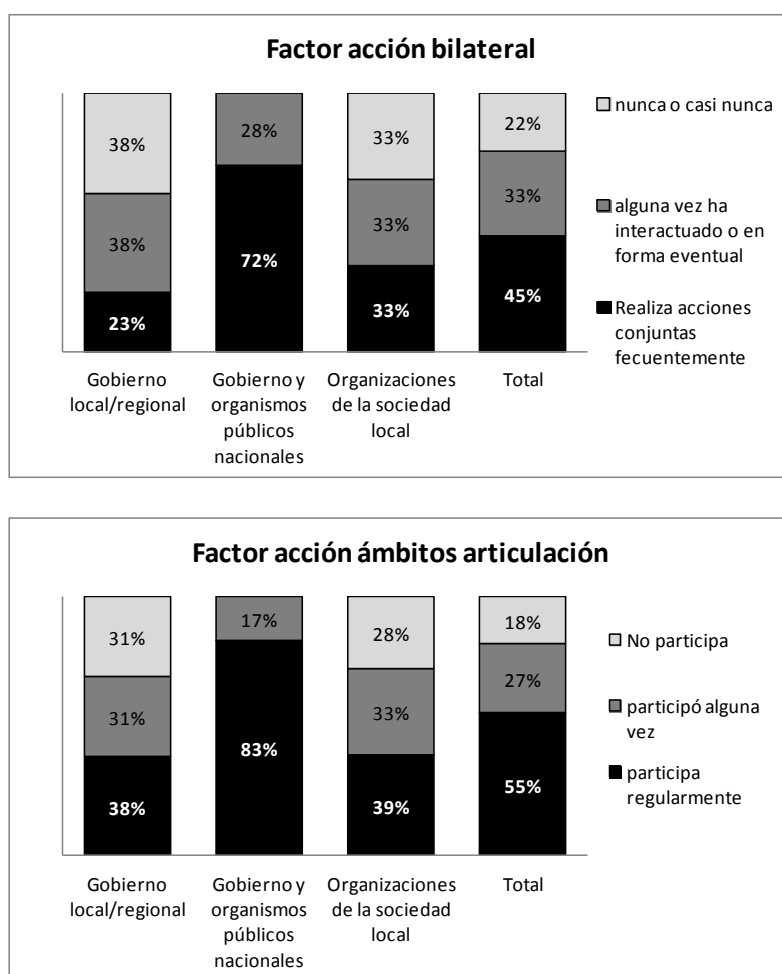


Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 6 muestra que los resultados en términos de acciones son ampliamente favorables a los organismos y servicios que dependen de la administración central, que son los que responden que realizan más acciones conjuntas frecuentemente y participan en forma más regular de espacios de coordinación. Los gobiernos locales (sus dependencias) y las organizaciones locales tienden a tener una vinculación en acciones conjuntas y espacios de coordinación más eventuales y puntuales, al tiempo que una buena parte de las respuestas manifiesta que eso no ocurre nunca o casi nunca.

Figura 6: Factores endógenos de acción, según tipo de organización.



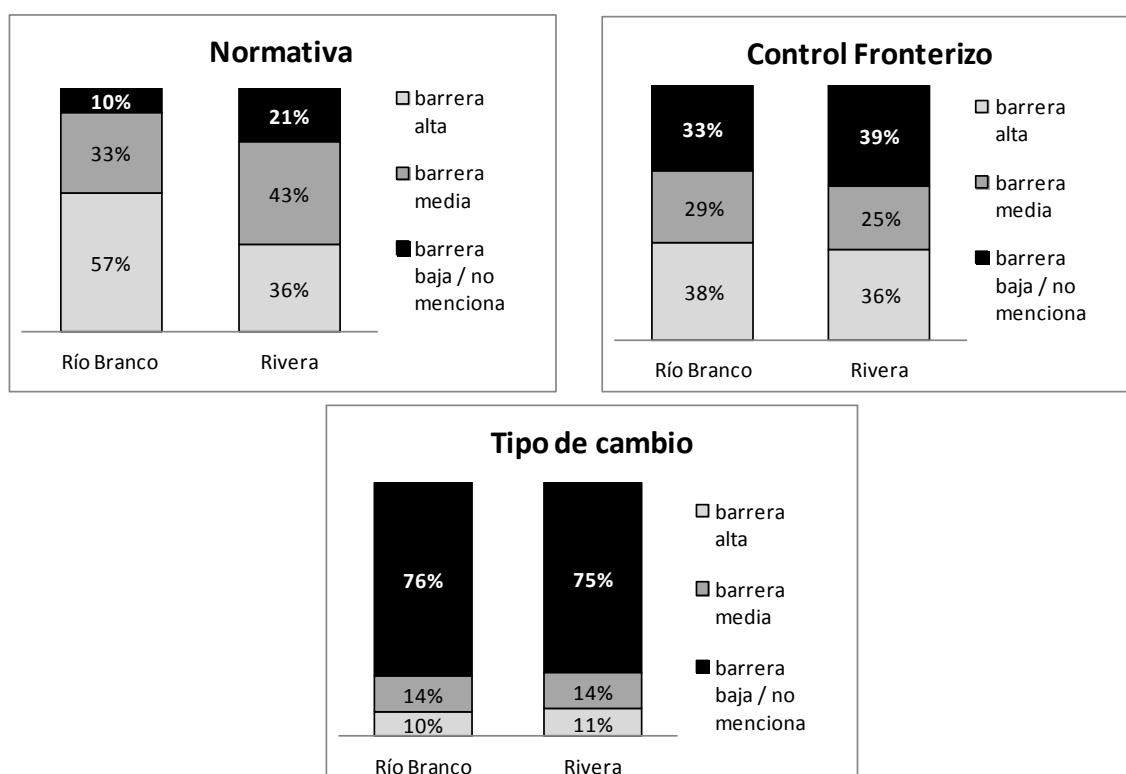
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

En cuanto a los factores exógenos, que refieren a la normativa, la política cambiaria y los controles fronterizos, la figura 7 muestra la situación según territorio estudiado. Claramente la normativa y, en segundo lugar, los controles fronterizos, son percibidos como barreras altas en ambos territorios. En particular, en Río Branco un 90% de las respuestas señalan que la normativa es una barrera alta o media un 57% indica que es alta. En Rivera el 79% indica que la normativa es una barrera alta o media y un 36% indica que es alta. En cuanto a los controles fronterizos bastante más de la mitad de las respuestas en cada territorio señala que implican barreras altas o medias.

Para entender mejor estos resultados vamos a ilustrar con algunos ejemplos de qué hablamos cuando nos referimos a normativa y a controles fronterizos. La normativa refiere a cuáles son los marcos jurídicos y administrativos en los que se mueven los actores. En la medida que estos marcos normativos responden a realidades nacionales, sin reconocer que las interacciones sociales y económicas son transfronterizas, necesariamente imponen restricciones que se materializan en barreras medias o altas para la interacción entre pares de cada lado de la frontera.

Figura 7: Factores exógenos, según territorio transfronterizo estudiado.



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Por ejemplo, en lo que refiere a las prestaciones sociales y las políticas de desarrollo y asistencia social, estos son algunos de los problemas que dificultan la acción de los actores encargados de esas políticas en la frontera (debido a que la normativa impone barreras al no adecuarse a una realidad que no es solo nacional sino transfronteriza):

- Los vehículos oficiales pueden cruzar la frontera (con la carta verde) y tienen seguro, que en el caso de Uruguay incluye no solo al vehículo sino también al funcionario pero solo si este cruza la frontera con el vehículo. Por lo tanto, no hay seguro para el funcionario si cruza a pie o en un vehículo no oficial, lo que puede ser frecuente en ciudades que casi que conforman una única aglomeración urbana (sobre todo en Rivera), por lo que si a ese funcionario le pasa algo en Brasil no tiene cobertura. Esto no es menor cuando hay funcionarios que se enfrentan a situaciones complicadas, de violencia doméstica por ejemplo.
- Pero hay un problema aún más grande y que refiere a que la gestión del espacio transfronterizo para las políticas sociales no está contemplada. Por lo que si un funcionario del MIDES interviene en un hogar de ciudadanos uruguayos pero que está ubicada en Santana Do Livramento, o incluso si realiza una visita conjunta con la Secretaría de Asistencia Social de Brasil, estaría en una situación como mínimo irregular (por no decir ilegal) y, por lo tanto, desde el punto de vista formal sin las garantías necesarias para ejercer sus funciones.
- Estos problemas de normativa y jurisdicciones nacionales pueden provocar que frente a problemas de violencia doméstica, pobreza, abuso de menores, problemas de tenencia de menores, entre otros, que afecten a familias uruguayas que viven en Brasil, la Secretaría Social de la Prefeitura o el organismo estadual competente de

Brasil no pueden resolver ni actuar porque esas personas no tienen documento de identidad brasileiro. Tampoco podría intervenir el MIDES, porque no están en territorio uruguayo.

- Otro ejemplo puede ser el caso de una familia de uruguayos en situación crítica de pobreza pero que vive en Brasil (esto puede querer decir a unas cuadas de Uruguay) y no tienen documentación brasileira ninguno de los padres o tutores, por lo que no reciben ayuda social por Brasil, a la vez que por el domicilio pierden también el derecho a ayuda de MIDES de Uruguay. En el caso de que los niños del hogar estén indocumentados también se genera un problema para ayudar a su documentación. Todo esto cuando hay recursos para apoyar a las personas y familias en estas situaciones, con políticas perfectamente alineadas en sus objetivos en cada país.

Un tema más general de la normativa, que afecta a todos los ciudadanos, es la normativa existente sobre documentación fronteriza, que se otorga a los residentes en la frontera para facilitar las interacciones y los accesos a servicios y derechos, intentando reconocer la gestión de los problemas en clave transfronteriza. En este caso la normativa debería ser facilitadora de las interacciones o ser percibida como una barrera baja. No obstante hay problemas al respecto que señalamos a continuación:

- Hay asimetrías, en Uruguay la documentación de frontera es válida para estudio y trabajo, pero no para la residencia, mientras que en Brasil también se reconoce para la residencia.
- El documento es válido en un radio de 20km de la frontera. Pero también hay asimetrías en su aplicación. En Uruguay el criterio es rígido, se toma al pie de la letra. En Brasil es más flexible, se considera que incluye a la ciudad fronteriza y al entorno rural próximo, con un criterio amplio.
- Para obtener la documentación en Uruguay se exige que la persona tenga comprobante de estudio o trabajo en el país, mientras que en Brasil se otorga con solo ser uruguayo y vivir en la frontera.
- La gran mayoría de los entrevistados señaló que la obtención de la documentación o cédula de frontera no aporta realmente un diferencial respecto a la situación de no tenerla. Por ejemplo, para un uruguayo el salto cualitativo es en realidad tener documentación brasileira y no cambia mucho su situación por tener documento fronterizo. El problema es que la documentación fronteriza no es reconocida. Por ejemplo, las instituciones financieras y bancos públicos y privados de Brasil no reconocen el documento fronterizo para abrir cuentas o acceder a servicios. Tampoco ese documento permite ser beneficiario de las políticas de ayudas sociales. En el marco de las instituciones educativas el documento no facilita la adjudicación de plazas o la posibilidad de recibir becas monetarias (subsidio para el transporte por ejemplo), al menos formalmente.

En el tema de la educación hay que señalar que existen casos de acuerdos formales que incluyen cursos conjuntos e incluso doble titulación, lo que se ha obtenido por los procedimientos que existen para realizar estos acuerdos entre instituciones de ambos países ya sea que estén o no en la frontera. Para los casos en los que no existen estos acuerdos formales se generan problemas. Por ejemplo, los presupuestos se asignan desde las administraciones centrales en consideración de los alumnos que tiene cada centro, en la medida que un centro de Brasil tenga estudiantes uruguayos pero que no están en el marco de un acuerdo formal no podría recibir fondos en consideración de su masa real de alumnos, sino

solamente en función de los estudiantes brasileiros. Otros problemas refieren a la implementación de becas y pasantías. Por ejemplo, el BSE de Uruguay no puede asegurar a un brasileiro, por lo que un estudiante que trabaja como pasante del otro lado no tiene cobertura. También hay variadas asimetrías en las normativas. Por ejemplo, si una estudiante queda embarazada en el período en el que está realizando su pasantía en Uruguay se le otorga prima por nacimiento y todos los beneficios correspondientes, mientras que si ocurre en Brasil pierde la pasantía. Hay que entender que las normativas se aplican como si se realizara un intercambio, beca o pasantía entre estudiantes de Brasilia y Montevideo, pero aquí hablamos de personas que incluso siendo uruguayos ya viven del lado de Brasil o viceversa, en un mismo espacio urbano y social (un espacio transfronterizo).

En la salud también la normativa puede suponer barreras para la gestión transfronteriza de los recursos y la atención de las personas. Un aspecto que se identificó por parte de los actores como relevante es el caso de los médicos uruguayos que trabajan en Brasil, por los conflictos que ha generado. Los gobiernos locales de Brasil y la población local plantean la necesidad de utilizar esos recursos en clave de gestión transfronteriza, pero hay interés estatales de los gremios de médicos que se oponen. Al respecto, hay un tratado que contempla que médicos de un lado u otro trabajen en el país vecino, pero igual se han llegado a hacer denuncias por esto, dado que la normativa deja algún vacío legal o de interpretación. El acuerdo al que se ha llegado es que solo si los médicos uruguayos que trabajan en Brasil pertenecen a personal de planta de los hospitales públicos pueden ejercer sin restricción y ser capaces de recetar. En el plano de la atención a las personas se ha avanzado mucho respecto a décadas anteriores, y se realiza un uso más racional de los recursos complementando los equipamientos de hospitales de un lado y otro de la frontera. Pero aún quedan aspectos a mejorar e incluso promover desde la normativa.

En lo que refiere a la seguridad quedó bastante claro en las entrevistas que no hay protocolos para las persecuciones de la policía (en caliente), ni para la cooperación judicial y entre el accionar de las policías de un lado y otro. Esto no quiere decir que no se coordine, pero las cosas se resuelven con acuerdos "locales", seguramente con vicios formales (legales) en la práctica. Por lo que la normativa es una barrera importante.

Con respecto a algunos servicios vinculados con emergencias, como lo que refiere a la libre circulación en la frontera de vehículos de bomberos y ambulancias, han habido avances importantes en la normativa, con acuerdos formales binacionales. En efecto, se firmó un tratado en julio de 2014 que permite la libre circulación de vehículos de bomberos y ambulancias en la frontera (si bien aun no es tan conocido y resta hacer bien su implementación). Pero hay otros servicios que también revisten de importancia en los que para que un vehículo cruce la frontera el trámite burocrático y la autorización legal lleva de una semana a 15 días.

En lo que refiere a los controles fronterizos, es claro que el control en la frontera supone en cualquier escenario una barrera, pero sobre lo que se indaga es en qué medida estos controles y su forma de implementación favorecen o no la integración fronteriza. Dicho de otra forma, en la medida que los controles supongan el mismo nivel de barrera para un ciudadano de la

frontera que para un ciudadano de Montevideo o Brasilia entonces no se estaría considerando en absoluto la condición transfronteriza. Algunos ejemplos de cómo estos controles son señalados como barreras a la interacción fronteriza se señalan a continuación:

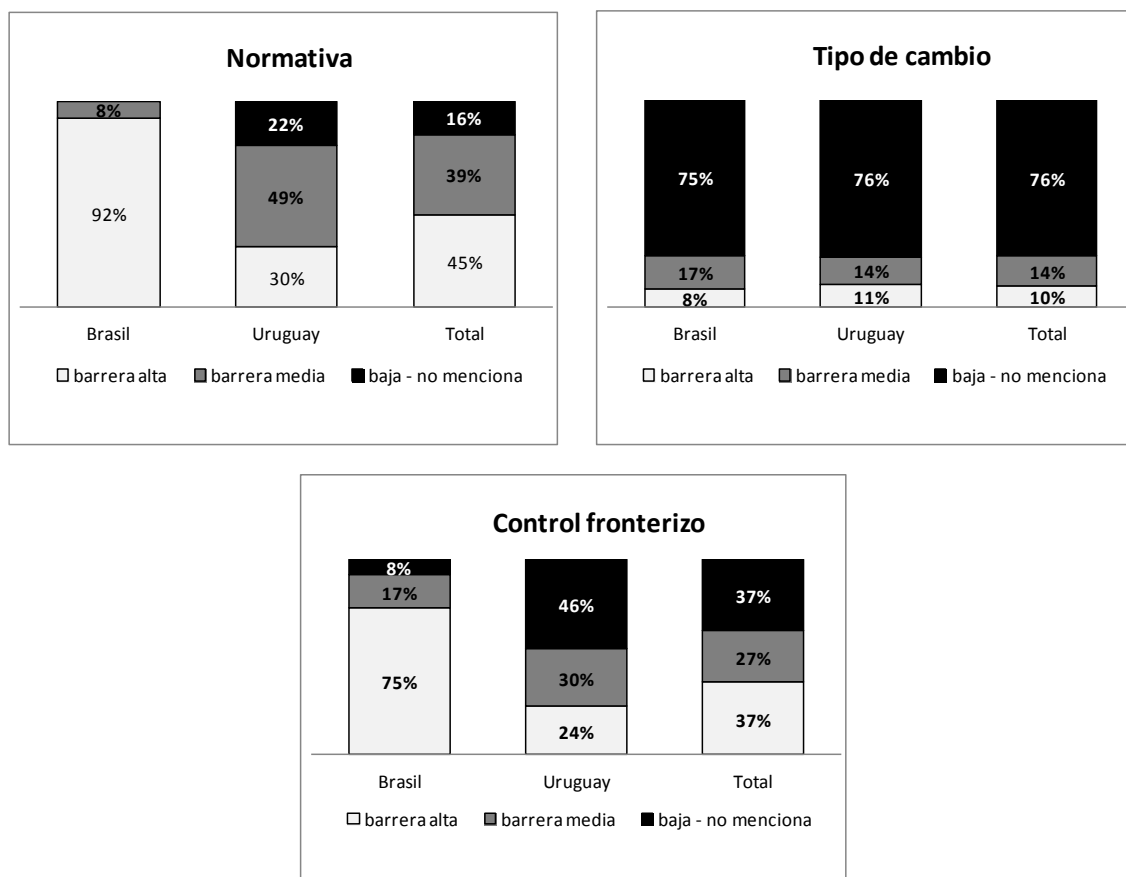
- Se señala la ausencia de controles integrados en la frontera. No hay controles integrados, por lo que se hace doble control, del lado de Uruguay y del de Brasil. En el caso de Rivera y Livramento que no hay división física alguna entre una ciudad y la otra, además del doble control el mismo se debe realizar en puestos en cada ciudad que están alejados entre sí y en el medio de cada ciudad. Esta situación incluso violenta lo que es la normativa MERCOSUR que plantea que hay que integrar los controles.
- Hay situaciones que se argumentan para la no integración de controles en la frontera, como en Rivera, referidas a que la policía federal de Brasil no puede integrar un puesto en suelo de Uruguay porque deben portar arma y no pueden portar arma en tierra uruguaya, a lo que se le agrega que no hay recursos para asignar personal administrativo a controles integrados. En el caso de Santana do Livramento ya se están planificando nueva infraestructura para controles unilaterales (de Brasil) en las afueras de la ciudad. En el caso de Río Branco con las obras del nuevo puente sobre el río hay una oportunidad de planificar controles integrados, que habrá que ver si se concreta.
- Desde las organizaciones de la sociedad local y desde los gobiernos locales se señala que no hay consideración de que la vida social, económica y cultural se desarrolla en un espacio transfronterizo. Por lo que cualquier actividad que suponga realizar de un lado de la frontera un evento social, económico o cultural enfrenta un problema importante para pasar de un lado al otro de la frontera materiales de promoción, muestras y obras de arte, equipamiento y material industrial o agrícola, e incluso para movilizar recursos humanos, artistas y profesionales. Esto debido a que cualquiera de estas actividades, así estén a 100 metros de la frontera, y sean parte de la misma ciudad transfronteriza, desde el punto de vista legal supone una importación o exportación, una venta de servicio en el exterior o el ingreso de extranjeros al país. Con las mismas trabas que si fuera el origen cualquier otro punto no fronterizo o incluso otro país del mundo. Claro que esto no quiere decir que no se realicen este tipo de eventos, pero si significa que las soluciones siempre son informales, parciales y a riesgo de los que los organizan o participan.

Respecto al tipo de cambio es notable observar cómo, a diferencia de lo que pasaba en décadas anteriores, no aparece como un tema mencionado, ni aún cuando se insiste en las entrevistas, ya que en la última década la relación entre el peso y el real se ha mantenido estable, lejos de las fluctuaciones importantes y episodios de devaluación, sumado a que la relación cambiaria, dentro de esa estabilidad, ha favorecido como nunca en la historia a Uruguay. Quienes mayores problemas deberían tener respecto a influencias negativas por incertidumbre en la política cambiaria son las organizaciones de la sociedad local, y en particular las vinculadas al comercio, pero también los gobiernos locales en tanto impactos sobre el empleo local. Sin embargo, en general, no se menciona al tipo de cambio como barrera importante para la integración fronteriza, suponemos que dada la coyuntura excepcional de certidumbre en la relación cambiaria, que lleva ya una década, y a que la mayor parte de actores de la sociedad local que conforman la muestra son del lado uruguayo.

Si analizamos las respuestas en función de qué país es el actor que responde se observa que en el caso de los actores brasileiros es mayor el énfasis sobre la importancia de la normativa como

barrera alta (ver figura 8). Si bien en los actores brasileiros entrevistados predominan los vinculados a los gobiernos locales, lo que puede sesgar las respuestas, en general se observó que en Brasil hay una percepción de mayor rigidez de las normativas nacionales en tanto funcionan como barreras para interactuar con contrapartes uruguayas. De todas formas, si observamos las respuestas por tipo de organización, veremos que las vinculadas a los gobiernos locales son las que perciben un obstáculo mayor en las normativas, lo que también sucede en Uruguay. Esto se analiza a continuación.

Figura 8: Factores exógenos, según país.



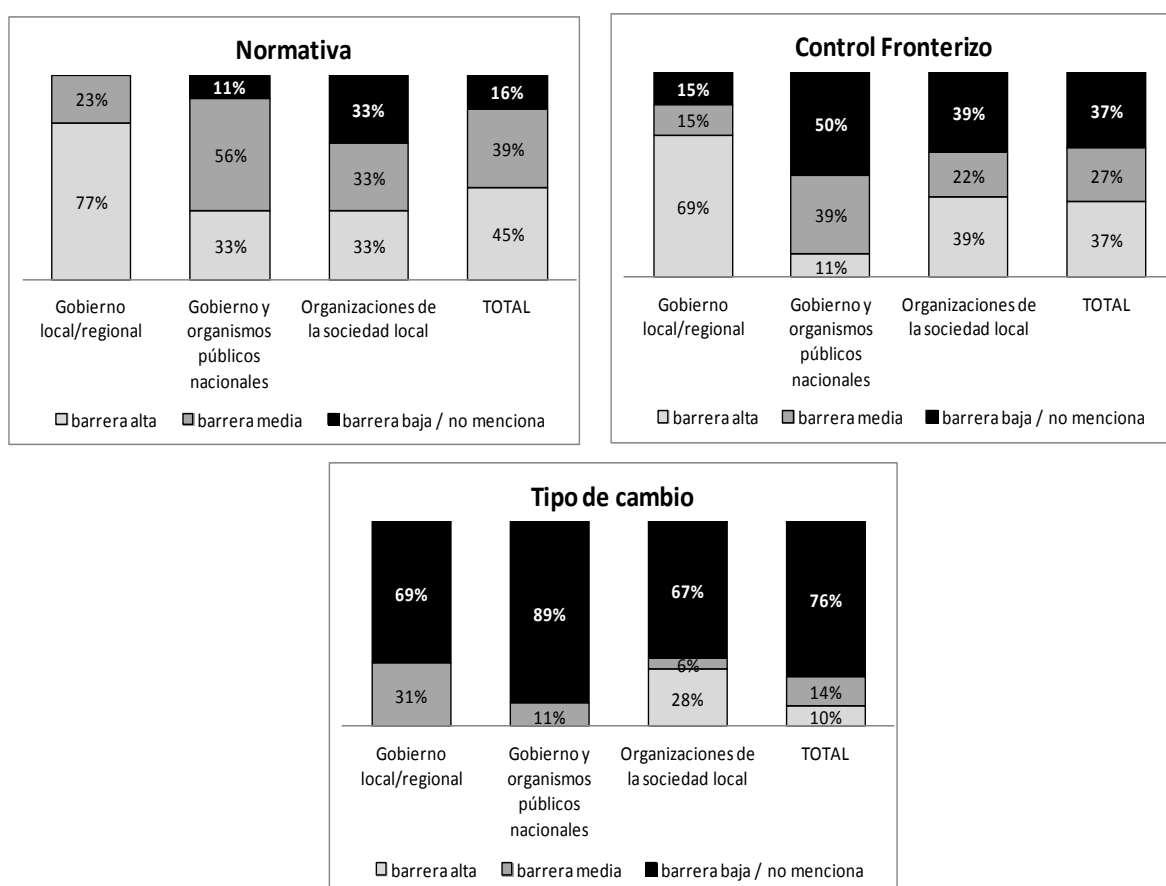
Fuente: propia.

La figura 9 muestra factores exógenos y la percepción de en qué medida son o no una barrera para la interacción en la frontera según el tipo de actor o de organización entrevistada. Algunas cosas interesantes se señalan a continuación. El tipo de cambio no es percibido como una barrera, como dijimos antes seguramente influidas las respuestas por la actual situación respecto a la política cambiaria. Sin embargo, en las organizaciones de la sociedad local, que no se vinculan al gobierno (local ni central) ni a servicios públicos, es donde parece quedar una memoria respecto al problema del tipo de cambio y los ciclos o fluctuaciones en los valores de la moneda, ya que un 28% de las respuestas lo señalan como barrera alta.

Como ya se había esbozado antes, parece ser que los gobiernos locales (Prefeitura, Municipio e Intendencias) son las organizaciones para las que las normativas implican mayores restricciones para la interacción transfronteriza. El 77% declara que es una barrera alta y el

restante 23% que es una barrera media. De la información extraída de las entrevistas se puede decir que los gobiernos locales enfrentan restricciones dobles en las normativas. En primer lugar en lo que respecta a las relaciones bilaterales entre los países, como sucede con el resto de los actores. En segundo lugar, en lo que refiera a la relación multinivel y, en particular, con el nivel central, nacional o estadual (en Brasil), lo que puede suponer restricciones que complejizan más aún la interacción con sus pares (los otros gobiernos locales) del otro lado de la frontera. Esto se relaciona en el caso uruguayo con el proceso de descentralización (y sus limitaciones), que de hecho sitúa tanto al Municipio como a las propias Intendencias en un lugar de menor margen de maniobra y capacidad de actuar respecto a las Prefeituras, en lo que refiere a las competencias y autonomías respecto a la administración central.

Figura 9: Factores exógenos, según tipo de organización.



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Por otra parte, algo que se pudo recabar de las entrevistas es que la agenda de intercambio bilateral que termina reflejándose en acuerdos y normativa nacional responde a lógicas centrales y nacionales, o dicho de otra forma que surgen de un diálogo Montevideo - Brasilia, mientras que la agenda y problemática local encuentra menos posibilidades de introducir la especificidad de la frontera en esa lógica de integración supranacional. Un canal para que esto suceda son los Comités de Frontera, pero estos se reúnen con una frecuencia a lo sumo anual (o incluso menos frecuente), sin instancias intermedias de trabajo desde lo local con capacidad de incidencia en lo nacional y supranacional. El resultado, hasta el momento, es que la agenda

de temas, problemas y prioridades, de las reuniones de los Comité de Frontera de las que participó el equipo de investigación en 2014 reflejaban casi exactamente el mismo listado y agenda que recogían las actas de las anteriores reuniones de dichos Comités (reuniones de 2013 y 2012).

En el caso de los organismos y servicios públicos centrales (nacionales o estatales) la normativa también es una barrera importante, entre alta (33%) y media (56%), variando un poco la percepción según el actor entrevistado. En la categorización de barrera media influye en muchos casos algunos avances recientes que se han realizado, como acuerdos en materia educativa, en materia de atención de la salud o en la circulación de vehículos de bomberos y ambulancias. No obstante, solamente un 11% dice que la normativa es una barrera baja o no la sitúa como un aspecto relevante.

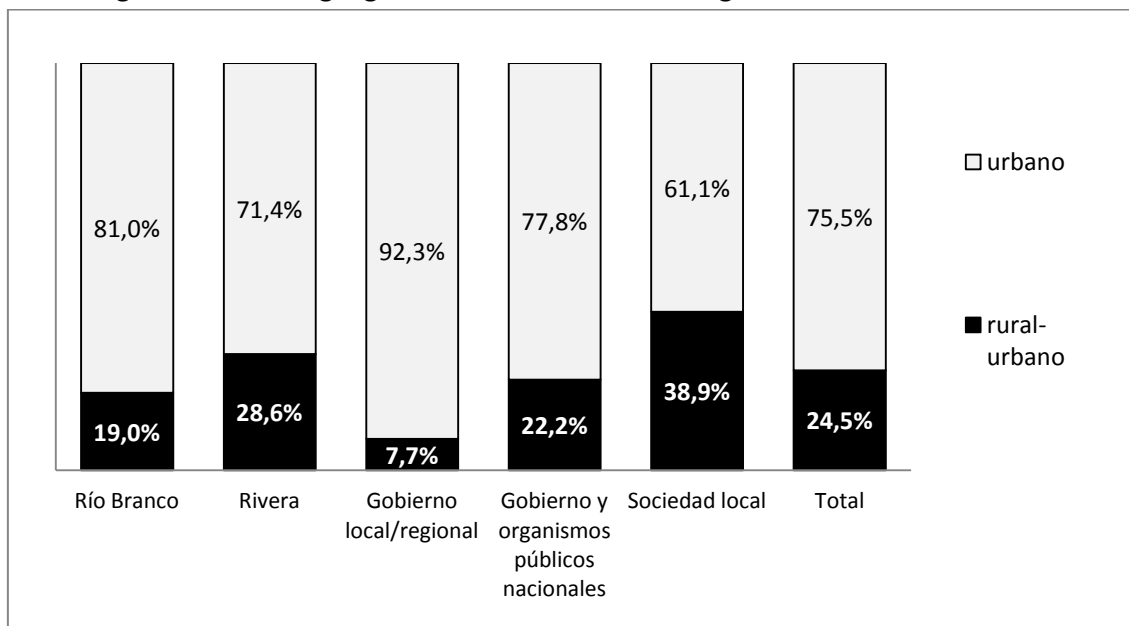
En cuanto a los controles fronterizos los gobiernos locales mantienen una alta percepción de los mismos como obstáculos y barreras para desarrollar actividades transfronterizas. Los organismos y servicios públicos que dependen del nivel central también perciben problemas en los controles fronterizos, en términos de barreras para la interacción fronteriza. Sin embargo, un 50% señala que los mismos son una barrera baja o no los mencionan entre los obstáculos para la interacción fronteriza.

En el caso de las organizaciones de la sociedad local, como se observa en la figura 9, también la mayoría de las respuestas señalan que las normativas (66%) y los controles fronterizos (61%) son barreras altas o medias. No obstante un 33% señala que las normativas son barreras bajas y un 39% dice lo propio con los controles fronterizos. Esto puede tener que ver con que para muchas de las actividades y relacionamientos que realizan o podrían realizar las organizaciones sociales con sus pares del lado de Brasil, no se necesita de marcos formales ni legales. Por ejemplo, la mayoría de las actividades de articulación y cooperación posibles entre organizaciones de la sociedad civil no están restringidas por los marcos normativos actuales. Por ejemplo, uno de los actores locales que daba ese tipo de respuesta manifestaba que en el caso de este tipo de organización no eran tantas las trabas legales sino que habían barreras de otro tipo (mentales, culturales) que llevaban a que fuera baja la interacción. Sin embargo, aunque no se perciban barreras para los intercambios entre pares de las organizaciones locales, en la medida que esas acciones busquen una repercusión en términos de políticas y servicios públicos sin duda que enfrentarán restricciones importantes ya que de cada lado de la frontera se deberá actuar en consecuencia y seguir la normativa nacional. Por lo que es difícil pensar una agenda social transfronteriza sin que pueda plasmarse en una agenda de políticas y servicios públicos también transfronterizos.

Por último, es necesario entender si estos espacios transfronterizos que estudiamos responden a realidades urbanas, o próximas a las aglomeraciones urbanas que comparten espacio continuo en la frontera, o si refieren a realidades que incorporan regiones rurales más amplias. La figura 10 muestra que la mayoría de las organizaciones entrevistadas se definen en sus vinculaciones y actúan en ámbitos urbanos, y más específicamente en las ciudades estudiadas. Ninguna es de carácter rural, aunque si hay varias que se definen con ámbito de actuación urbano-rural o rural-urbano. En particular, dentro de las organizaciones locales hay

un mayor número de respuestas que señalan un ámbito de actuación rural-urbano (en general, referido a lo rural vinculado estrechamente al conglomerado urbano). De todas formas, la información recogida de las entrevistas en relación con la problemática de frontera dio como resultado un claro sesgo urbano, incluso en las organizaciones que manifestaban un ámbito de actuación rural-urbano, al punto que no surgieron (como se verá más adelante) temas relevantes vinculados a la frontera que no tuvieran un anclaje urbano.

Figura 10: Ámbito geográfico de actuación de las organizaciones entrevistadas



Fuente: propia.

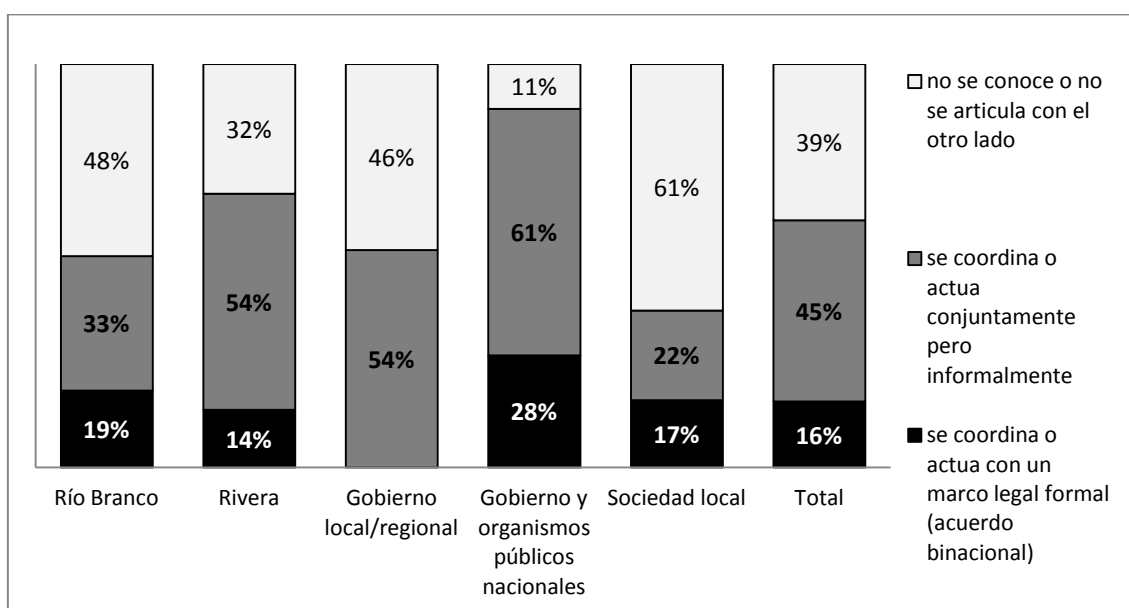
Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

RESULTADOS E INTERPRETACIÓN DE LA INTERACCIÓN TRANSFRONTERIZA

La figura 11 muestra los resultados de las entrevistas respecto a cómo se materializa el relacionamiento con los actores pares de la frontera, es decir de qué forma se realizan actividades conjuntas o cómo articulan y/o cooperan, si es bajo marcos formales o de manera informal (superando de esta forma las barreras normativas y/o la ausencia de un marco formal).

Como se aprecia en la figura, en general son pocos los actores que señalan interactuar en un marco legal formal, idealmente contenido en un acuerdo binacional. La mayor parte de estas respuestas refieren a actores de lógica central, nacional o estadual. Sin embargo, también los organismos y servicios públicos nacionales reconocen que la mayor parte de sus interacciones con los pares del país vecino se desarrollan en un marco informal.

Figura 11: Forma de relacionamiento regular con pares de la frontera



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

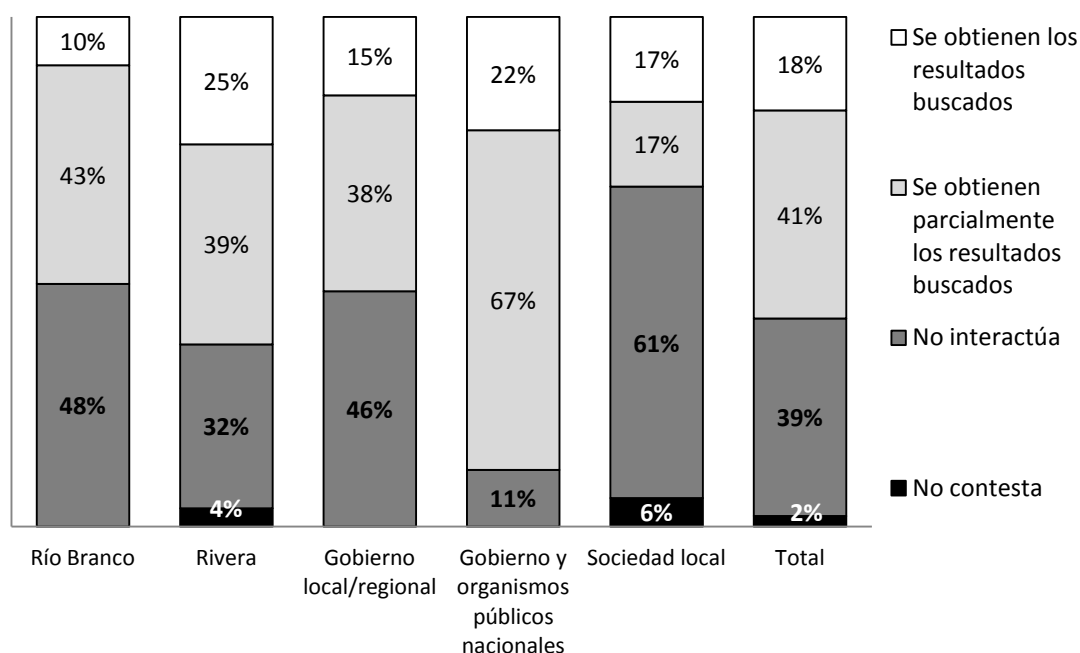
En el caso de los gobiernos locales las interacciones son informales, lo que revela la falta de normativa adecuada a la gestión transfronteriza de los problemas y temas de la frontera. En este caso se destaca que una buena parte de las respuestas indican que no se articula con los pares del otro lado de la frontera, lo que en parte responde a las respuestas que señalaban que no se tenía conocimiento sobre los pares fronterizos y en otra porción a las barreras que pueden suponer los factores exógenos. En el caso de los organismos y servicios públicos que responden a niveles centrales solo un 11% declara que no interactúa con sus pares (ni formal ni informalmente), lo que refuerza la idea de que los niveles nacionales y estatales pueden enfrentar menores restricciones desde las normativas que los niveles locales.

En cuanto a las organizaciones de la sociedad local es de destacar que la mayoría (61%) no interactúa en forma regular o no conoce a sus pares fronterizos (se excluyen aquí las respuestas que se consideraban para el factor cognitivo acción referidas a interacciones eventuales). Esto ya se había visto cuando se analizaba el factor endógeno acción, seguramente resultado de limitaciones dadas por los factores exógenos, también analizados. En los casos en los que se interactúa se hace informalmente en un 22% de los casos y en un 17% se hace dentro de marcos formales, lo que corresponde con algunas respuestas de instituciones educativas que han logrado tener acuerdos binacionales.

En cuanto a los resultados en términos de si se logran o no los objetivos que se buscan con las acciones y coordinaciones que se realizan con los pares del otro lado de la frontera, la figura 12 muestra que predomina la respuesta de que los resultados obtenidos son parciales. Esto sin considerar que una parte muy grande de las respuestas referían a que no se interactuaba en forma regular (el 61% en las organizaciones de la sociedad local y un 46% de los gobiernos locales). En ningún caso las respuestas de logro de los objetivos (no en forma parcial) supera el 25%. Estos resultados se relacionan con que la mayor parte de los intercambios y relaciones,

cuando se dan, suceden por vías informales que por lo tanto no aseguran resultados óptimos o en algún caso pueden incluso generar situaciones no deseadas o nuevos problemas. De todas formas, algo que es notorio es que en estas fronteras, donde los factores cognitivos y afectivos se expresaban de forma muy positiva para la interacción fronteriza, a pesar de no existir condiciones del todo favorables desde los marcos normativos, la interacción entre actores de uno y otro lado es una realidad que se expresa y busca las alternativas posibles, más allá de lo que permiten los marcos formales.

Figura 12: Resultados del relacionamiento con pares de la frontera



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Para finalizar esta sección, en función del análisis realizado, podemos interpretar el funcionamiento transfronterizo de estas sociedades y economías locales estudiadas, lo que se muestra en la figura 13.

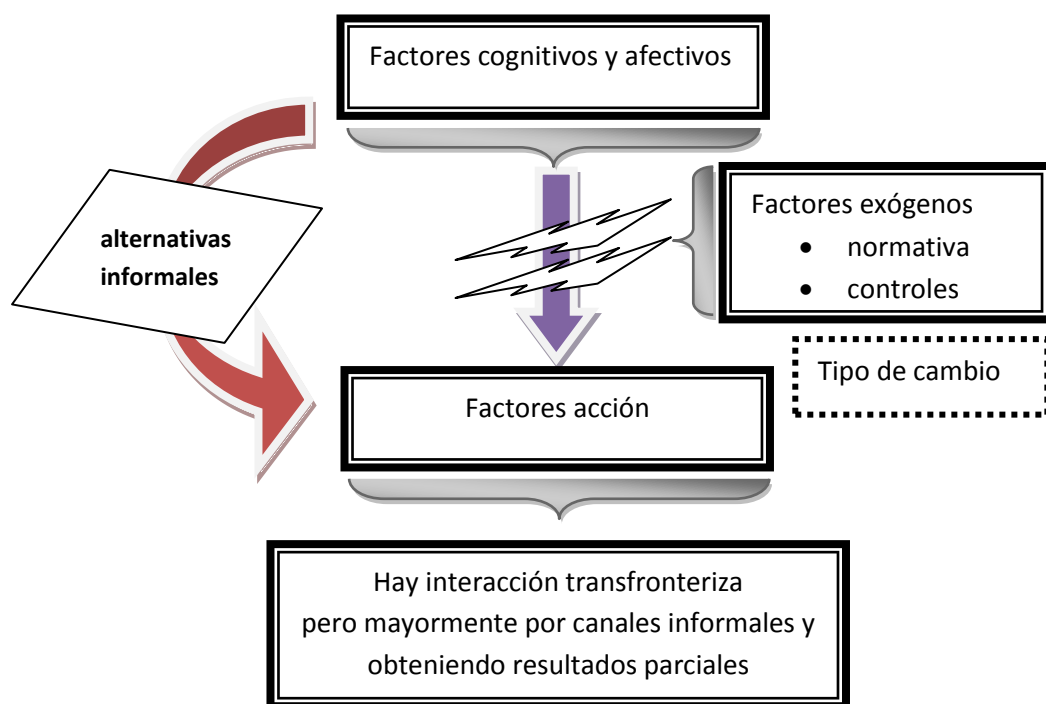
Se trata de sociedades locales que tienen una historia común, que tienen fuertes lazos afectivos a nivel personal y familiar, lo que también se expresa a nivel de las organizaciones de la sociedad (educativas, culturales, sociales, empresariales, gremiales) reflejando una importante empatía y sentimiento de integración entre las organizaciones de un lado y sus pares del otro lado de la frontera. Esto es reflejado por los gobiernos locales también en sus respuestas sobre el factor afectivo, como expresión en última instancia de la representación de la sociedad local y sus intereses.

Sin embargo, hay aspectos que se vinculan a las normativas y marcos legales que regulan el relacionamiento entre los Estados, que también tienen una historia y tradición propia, en una

lógica más asociada a la defensa del interés nacional y del territorio nacional, expresiones que con fuerza se han manifestado desde siempre por parte de los organismos nacionales y centrales en los puntos de frontera. Estas visiones están alejadas de la visión más local, que entiende los espacios transfronterizos, y en particular en aglomeraciones urbanas integradas como las que analizamos, como espacios de vida y trabajo, donde la integración se da por los hechos cotidianos y las necesidades de la gente, por encima de las visiones que son construidas desde las centralidades de los Estados Nación.

El contexto actual del relacionamiento entre Uruguay y Brasil se ha distanciado de esa visión de frontera como defensa del territorio y factor que separa (antes que unir), dentro de un contexto mayor de iniciativas de integración sudamericana, pero especialmente marcado por una iniciativa bilateral uruguayo brasilera que claramente busca avanzar sobre el concepto de frontera de paz y de integración. Esto hace que en la investigación se pueda observar que las organizaciones que mayor conocimiento tienen de sus pares del país vecino (y de qué hacen y cómo lo hacen) son las de nivel central o nacional. A su vez, son también las organizaciones que dependen del nivel central las que mayor nivel de concreción de acciones y articulaciones transfronterizas logran.

Figura 13: Funcionamiento de las economías y sociedades transfronterizas de Uruguay-Brasil



Fuente: propia.

Sin embargo, la normativa binacional aún es pobre en incorporar las necesidades, temas, problemas y agenda de la frontera, vistos desde la perspectiva de los actores locales, más allá de las agendas nacionales. Esto se observa en los resultados que muestran como a pesar de existir factores afectivos muy positivos, muchas veces el conocimiento y mucho más la interacción entre organizaciones locales, de la sociedad y de los gobiernos locales, presentan

un rezago importante respecto al sentimiento de integración de un espacio transfronterizo. Por otros andariveles paralelos la población de a pie, no organizada, los ciudadanos en sus vidas privadas, mantienen lazos tan estrechos que no permiten discernir cuando se termina o empieza un país. El lugar de vida, los lazos sanguíneos, las amistades y relaciones personales no distinguen entre lados de la línea. No obstante, esas mismas personas cuando asumen su cargo dentro de una función en el gobierno local o en una organización de la sociedad civil son incapaces de reproducir ese patrón de vida cotidiana en una fuerte interacción institucional entre organizaciones pares de uno y otro lado de la frontera.

Este esquema de funcionamiento puede explicarse por el rol que juegan los factores exógenos (de fuera de la realidad local), como son los aspectos jurídicos, legales y administrativos, que responden a lógicas funcionales a las realidades nacionales y las grandes centralidades de cada país o región. Desde el momento que la política pública, las políticas sociales y los principales servicios públicos quedan encasillados dentro de esa lógica que asume una realidad restringida hasta el punto en que la línea divisoria marca que estamos en Uruguay o Brasil, no parece posible escapar en el funcionamiento de las organizaciones locales a dicha lógica. Una lógica que es ajena a la realidad local pero que es la que permite acceder a los recursos, beneficios y bienes públicos que el Estado provee, ya sea a gobiernos locales, a los empresarios, a los trabajadores, a las instituciones educativas, a las OSC, o a los ciudadanos de a pie.

Por supuesto que ante las necesidades de una realidad que es de hecho integrada entre las poblaciones de uno y otro lado de la frontera siempre aparece la forma de dar solución a cuestiones que la lógica de la normativa pensada desde la clave nacional no da espacio. Estas soluciones son informales, técnicamente plausibles de ser ilegales en muchos casos, y por estas razones capaces de generar soluciones sub-óptimas, parciales o incluso generar nuevos problemas. No obstante en la frontera siempre se ha lidiado con esta situación, y la sociedad (de una u otra forma) "funciona".

A MODO DE CONCLUSIONES

En cuanto a la primera hipótesis que nos planteamos se puede decir que encontramos evidencia de que el funcionamiento del espacio transfronterizo se ve afectado por factores exógenos referidos fundamentalmente a las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país, y en este período en mucho menor medida por el tipo de cambio dado el contexto de la última década (desalineado de la trayectoria histórica de fuertes fluctuaciones y comportamiento cíclicos). Los efectos de estos factores exógenos parecen inhibir posibles resultados más importantes en términos de acciones e interacciones en la frontera que encuentran condiciones muy buenas desde los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo a nivel del funcionamiento de las organizaciones e instituciones, como reflejo de las políticas, se fragmenta, lo que debilita el potencial aprovechamiento de capital social transfronterizo latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales realmente integrados (y no marcados por la nacionalidad de los actores).

La segunda hipótesis que nos planteábamos asumía que hay procesos en marcha que impulsan o podrían implicar en sí mismos innovaciones en el modo de gobernanza y gestión socio-

económica y política de estos espacios transfronterizos, los que podían ser fuente de tensiones explícitas o latentes.

En el trabajo de campo se identificaron varios ámbitos de articulación y cooperación que podrían impulsar una nueva forma de gobernanza en estos territorios. Algunas son iniciativas desde la política y gobierno nacional, otras tienen una impronta claramente local.

En primer lugar destaca la figura de los Comité de Frontera, en el marco de la política impulsada por el MRREE. Si bien es un instrumento con objetivos interesantes, como alimentar las agendas binacionales que se discuten a más alto nivel con las agendas locales transfronterizas, son claramente insuficientes, al menos en su actual funcionamiento. Esto se debe a que son instancias prácticamente anuales, donde las autoridades nacionales se reúnen en el territorio con los actores locales, pero sin generar instancias intermedias de trabajo desde una agenda propiamente local. En las de 2014 (las últimas eran de 2013 y 2012) se planteó la necesidad de formar sub-comisiones que trabajaran en forma continuada, y no esperar al otro comité, dentro de un año. Al respecto es sorprendente que la agenda en 2012 y las propuestas se repiten en gran medida en las actas que surgieron de los comités de 2014.

Habría que ver en qué medida esta vez sí se integran subcomisiones locales para trabajar en los temas y seguirlos junto con los Consulados, y no tener que esperar un año para volver a plantear los temas. También se pudo notar que desde los actores locales hay cierta desconfianza y/o cierto cansancio de que estas instancias con autoridades del gobierno nacional no tengan luego efectos prácticos (o, al menos, estos no se visualizan).

En Rivera y Santana Do Livramento hay una experiencia que viene marcada desde iniciativas lideradas por organismos nacionales, sobre todo el MIDES, pero con clara impronta local. Desde octubre de 2013 funciona la Comisión Binacional de Frontera, que se había armado ya en 2011 pero sin institucionalizarse (funcionando como ámbito informal). Esta comisión se institucionalizó en 2013 en el marco de la Mesa Temática de Frontera dentro de la política de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES. De esta forma se formalizó el ámbito en Uruguay y ha sido posible convocar a todos los organismos públicos relevantes en el tema de frontera, dado que se convocan en el marco de las MIPS de MIDES siendo obligatoria su asistencia. Antes, mientras el funcionamiento era informal, era muy difícil incluso conseguir que organismos como el MSP o el BPS permitieran asistir a sus técnicos, ya que al ser un ámbito no institucionalizado si asistían era como si dejaran su trabajo y podían ser incluso penalizados por esto.

En Santana Do Livramento esta Comisión Binacional se institucionaliza por otro camino, a partir de un decreto del Prefeito que la reconoce y la declara de interés de la Prefeitura y con ello obliga a todos los organismos públicos (de carácter central estadual) a participar de la misma. Esto marca una gran asimetría con Uruguay, ya que en Brasil el Prefeito puede hacer esto, obligando a los organismos estaduais y nacionales a que concurran a este ámbito que la Prefeitura prioriza. Ni las Intendencias y menos los Municipios en Uruguay tienen tal capacidad para convocar a los organismos nacionales, lo que marca una debilidad importante de los gobiernos locales. De hecho, si no fuera por las mesas del MIDES, las MIPS, los organismos nacionales no estarían obligados a dialogar con los gobiernos locales. En Río Branco, como en

los otros puntos fronterizos, también funciona esta política de las MIPS del MIDES, con lógica de frontera.

Lo anterior es muestra del desbalance entre gobiernos locales de un lado y otro. En particular, en Río Branco el Municipio es un actor de menor fuste frente a las capacidades que tiene la Prefeitura. Incluso en el caso de Rivera, que si bien se trata de una Intendencia por lo que en términos de recursos puede incluso ser más potente que la Prefeitura de Santana Do Livramento, en términos de relacionamiento con el nivel nacional tampoco una Intendencia puede generar o dar institucionalidad a un ámbito de articulación transfronteriza con un decreto (como si puede la Prefeitura).

Otra iniciativa que surge en este caso desde los gobiernos locales es el Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes, que se reunió este año en Rivera. El evento en Rivera tuvo un trasfondo de intención de la Intendencia de Rivera de promover un parque industrial en la zona franca o en un puerto seco del lado uruguayo, explorando también la posibilidad de un parque industrial binacional. Más allá de este objetivo puntual, este ámbito es una iniciativa que pretende generar una agenda local y regional fronteriza respecto a la integración supranacional. Es interesante notar que el MRREE lejos de ahogar esta iniciativa la incorpora dentro del esquema que intenta articular dentro de una nueva visión de una política de frontera no basada en la defensa sino en la integración. Pero de todas formas este ámbito entre gobiernos locales de uno y otro país no tiene un marco jurídico claro que lo sustente, lindando demasiado con la informalidad propia de las iniciativas locales en la frontera.

Como logros del Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes se promociona un programa de festividades de la frontera y la elaboración de un calendario de actividades coordinadas, donde se participa en conjunto de algunas actividades y otras se promueven aunque son solo realizadas de un lado de la frontera. Para que adquiera mayor importancia como ámbito relevante para marcar una agenda de la frontera con impronta local que sea tomada en las reuniones de alto nivel binacionales se debe avanzar mucho más en cómo se puede articular con la lógica de los Comités de Frontera.

Por último, en Rivera hay una experiencia local de Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana Do Livramento, que se reúnen cada 15 días o a veces 1 vez por mes. Es una buena experiencia de coordinación que trata de articular soluciones en conjunto para problemas de las dos ciudades. Un problema de este Gabinete es que, como todo lo que no surja dentro del esquema de la política nacional, no está institucionalizado y parecería depender mucho de la impronta personal de alguno de los actores de ambos gobiernos.

En suma, sin dudas se han podido identificar diferentes iniciativas que buscan innovar en gobernanza y gestión en la frontera. Al menos desde el MRREE hay una visión que es favorable a promover estos espacios. Sin embargo, sin que se modifique en forma más profunda el esquema de descentralización en Uruguay, con mayores cambios que los recientes intentos de corregir algunos errores e imprecisiones de la ley de Municipios, involucrando incluso nuevas competencias y definiciones en torno al relacionamiento entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, parece difícil que se pueda genera una agenda desde lo local y regional

que incorpore el tema transfronterizo en forma prioritaria en la agenda diplomática y de integración supranacional con Brasil.

Con esto respondemos en parte a la tercera hipótesis que planteábamos, asumiendo que para avanzar en una agenda regional transfronteriza, con un cierto grado de innovación institucional, no solo en gestión sino en términos de gobernanza, parece necesario explicitar las tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales, permitiendo, dentro de un esquema de integración supranacional definido por los ámbitos nacionales una cierta autonomía para desde los gobiernos locales pautar una agenda adecuada al desafío que supone abordar una realidad transfronteriza que no puede ser asumida desde la capital del país. De no avanzar por este camino, lo que queda es avanzar por la vía de los acuerdos informales y las improntas personales de quienes estén al frente de los organismos nacionales competentes y en los gobiernos locales de turno, alcanzando resultados parciales y seguramente poco estables.

7. ANÁLISIS DE REDES TRANSFRONTERIZAS

CUESTIONES METODOLÓGICAS

El análisis de redes propuesto permite estudiar las pautas de interacción entre las organizaciones del territorio. En él se identifican los actores clave y se analizan –a través de grafos, indicadores cuantitativos e interpretaciones cualitativas– cuestiones como la cooperación, el liderazgo o el conflicto.

Las redes objeto de estudio tienen, básicamente, dos elementos:

1. Nodos: en nuestro caso son las organizaciones entrevistadas y otras que surgen de las entrevistas.
2. Vínculos: se analizan las relaciones entre organizaciones, distinguiendo cinco tipos: (a) relevancia en la frontera, (b) información, (c) ámbitos de coordinación y articulación, (d) proyectos y (e) diferencias.

Para obtener los datos necesarios, se aplica un cuestionario estructurado que permite recabar información pormenorizada sobre las características de la organización y las relaciones que mantiene con otros actores. A continuación, se detallan las principales pautas metodológicas que se siguen en el análisis.

Los nodos

Los nodos de la red son, inicialmente, las organizaciones entrevistadas en el trabajo de campo. No obstante, dado que los entrevistados deben identificar a otras organizaciones con las cuales mantienen contacto, tras el trabajo de campo pueden surgir –y, de hecho, surgen– muchos otros nodos para la red.

Por ello, en este análisis se incluirán las organizaciones entrevistadas y una selección de organizaciones no entrevistadas, pero que se consideran relevantes por dos razones fundamentales:

- En primer lugar son organizaciones que fueron mencionadas reiteradamente por los actores entrevistados dada su elevada interacción con ellos o su visión acerca de la relevancia en cuestiones relacionadas con la frontera.
- En segundo lugar se incorporaron algunas organizaciones que, dada su naturaleza, tienen un carácter relevante para el tema de frontera a partir de los problemas identificados en el campo.

Según la naturaleza de la organización incluida en el análisis, y en consonancia con la clasificación ya utilizada en el capítulo anterior, se clasifican los nodos en los siguientes tres grupos:

- Instituciones de gobierno y organismos públicos nacionales: representaciones en el territorio de los Ministerios del Poder Ejecutivo nacional o programas nacionales con base en el territorio.
- Instituciones de gobierno sub nacional (local o regional): Intendencia, direcciones de la Intendencia, Municipios, Secretarías de Prefeitura.

- Organizaciones de la sociedad local: se incluyen en este grupo a las asociaciones empresariales, sindicales y gremiales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones promotoras del desarrollo e instituciones educativas.

Los vínculos

Una parte de la entrevista consiste en la aplicación de un cuestionario estructurado donde se identifican diversas formas de relación entre actores. Concretamente, se registran cuatro tipos de interacciones: (1) solicitud de información, (2) coordinación y articulación, (3) colaboración en proyectos conjuntos y (4) existencia de diferencias. Además, se analizan las menciones de unas organizaciones por otras como instituciones relevantes en la problemática de la frontera.

Así, se establece un vínculo cada vez que una organización entrevistada menciona a otra en alguno de los anteriores aspectos.⁴ Por ello, los datos obtenidos permiten trazar cinco tipos de redes –cuatro de interacciones y una de menciones de relevancia–. Las particularidades de cada red y la interpretación de sus vínculos se detallan a continuación.

a. Información

Los vínculos de esta red representan consultas o solicitudes de información relacionada con la frontera. Para identificarlos se emplea la siguiente pregunta: “¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta para obtener información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”. En cada interacción existe un actor que solicita la información y otro que la proporciona, por ello el vínculo resultante se puede representar de forma dirigida (con un origen y un extremo).

Dado que esta red refleja los flujos de información entre actores, su análisis permite afrontar cuestiones como, por ejemplo: ¿Quiénes son los actores más consultados en la temática de la frontera? O ¿Cómo circula la información entre las organizaciones del territorio?

b. Ámbitos de coordinación y articulación

Este tipo de vínculos refleja la participación conjunta en un ámbito de coordinación y articulación. Para su representación se emplea la información que proporciona la siguiente pregunta del cuestionario: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) mantiene o integra ámbitos de coordinación y articulación (ej.: mesas, reuniones, foros...) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”. De esta forma, para cada organización con la que el entrevistado declare participar en un ámbito de articulación se trazará un vínculo que, a diferencia del caso anterior, no tendrá dirección.

Así, la red que se obtiene con estos datos refleja las pautas y dinámicas de cooperación y articulación entre las organizaciones del territorio. Tras un análisis de su estructura, se podrán afrontar cuestiones como las siguientes: ¿qué grado de cooperación mantienen los actores estudiados para afrontar problemas relacionados con la frontera? ¿Qué organizaciones son las más activas en los mencionados espacios de articulación?

⁴ Conviene recordar que el criterio para asignar vínculos es diferente para entrevistados y no entrevistados: los vínculos de los entrevistados pueden surgir de lo declarado por ellos en la entrevista y de lo que otros declararon, mientras que los vínculos de los no entrevistados solo pueden trazarse a partir de lo declarado por otros.

c. Proyectos

Los vínculos de esta clase pretenden representar la participación conjunta de organizaciones en un mismo proyecto. Por ello, cuando un actor declara estar trabajando en cooperación con otro, se establece un vínculo entre ambas organizaciones. Más concretamente, se atiende a la siguiente pregunta del cuestionario: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera?”

De manera análoga a los casos anteriores, la red resultante de estos vínculos refleja las pautas de cooperación en el territorio a través de actividades concretas relacionadas con la problemática de la frontera. Aspectos como la medida en que se ponen en práctica proyectos entre las instituciones del territorio, las organizaciones que cooperan más con otras cuando se trata de desarrollar actividades concretas relacionadas con la frontera, quiénes desarrollan proyectos con los diferentes actores del territorio o cuáles son los proyectos de colaboración transfronteriza, se pueden estudiar a través de estas redes.

d. Existencia de diferencias

Habitualmente, las relaciones entre organizaciones pueden generar desencuentros o conflictos. En algunos casos, estos desencuentros iniciales se resuelven, derivan en soluciones de consenso y terminan siendo origen de futuras colaboraciones. En otras ocasiones, las diferencias persisten y suponen un lastre para la cooperación interinstitucional. Con el fin de analizar estas cuestiones, el trabajo propone observar un vínculo que se establece a partir de la respuesta a la siguiente pregunta: “¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha tenido desencuentros respecto a temas relacionados con la frontera?”

Toda vez que un actor declara tener diferencias con otro, se establece un vínculo –de diferencias o conflicto– entre ambas. Al igual que en caso de los vínculos de información, los conflictos o diferencias se representan de forma dirigida, es decir, con un origen (en la organización que declara mantener diferencias con otro) y un extremo (en la organización mencionada por el entrevistado). Trazando todos estos vínculos, se obtiene la red de diferencias entre actores que permite analizar cuestiones como, por ejemplo: ¿cuáles son los actores con más desencuentros con otros? ¿Qué tipo de organizaciones tienden a mantener diferencias con otros? ¿Qué grado de discrepancias o conflicto existe entre las organizaciones de ambos lados de la frontera?

e. Relevancia en la frontera

El análisis de redes se completa con la visión que tienen los actores sobre aquellas organizaciones que lideran e influyen en las cuestiones relacionadas con la frontera. En este caso, se emplean las respuestas a la siguiente pregunta: “¿Cuáles son las instituciones (tanto en lo local como en lo nacional, uruguayas y brasileras) más relevantes en la problemática de frontera?”

Los lazos de este tipo se trazan partiendo de la organización entrevistada y de forma dirigida hacia la organización mencionada. Estos vínculos representan las visiones particulares que tiene cada institución respecto al liderazgo ejercido o la relevancia que ostentan otras organizaciones en lo que respecta a la problemática de la frontera. Por ello, su estudio permitirá afrontar cuestiones del tipo: ¿quiénes creen los actores locales que están liderando

los procesos relacionados con la frontera? ¿Qué actores son observados por el resto como organizaciones relevantes para afrontar los dilemas de la frontera? ¿De qué tipo son estas instituciones? ¿Hay pautas de opinión/visión al respecto? Es decir, ¿creen los actores de un país que los líderes están en su país o apuntan al otro lado de la frontera?

Redes territoriales y redes transfronterizas

El análisis propuesto presta especial atención a las interacciones entre organizaciones de ambos lados de la frontera. Para ello, las cinco redes anteriores (información, ámbitos, proyectos, diferencias y relevancia), se calcularán de dos formas diferentes, permitiendo diferenciar entre redes territoriales y transfronterizas:

- **Red territorial:** toma en cuenta a todas las organizaciones uruguayas y brasileras incluidas en el análisis de la red, y a todos los vínculos entre ellas. Por ello representa las interacciones entre los actores implicados en el territorio (Rivera-Livramento o Río Branco-Yaguarón), independientemente de la nacionalidad o ubicación de las organizaciones.
- **Red transfronteriza:** se construye a partir de la red territorial, pero eliminando los vínculos entre organizaciones del mismo país y representando únicamente los vínculos transfronterizos, es decir, aquellos que conectan a una organización uruguaya con otra brasilerá o viceversa. En este caso, se trata de observar cómo interactúan las organizaciones con aquellas que se encuentran al otro lado de la frontera.

De esta forma, para cada caso de estudio se obtendrán diez redes, en cinco de ellas se representan todos los vínculos y en otras cinco únicamente las pautas de relacionamiento, colaboración o diferencias. Se podrán analizar las particularidades de este tipo de redes, compararlas con los lazos entre instituciones del mismo país e identificar las organizaciones que más se conectan con otras del país vecino.

Dos perspectivas para el análisis

El cálculo de indicadores de red y el análisis comparativo posterior incluye dos visiones diferentes de la red: conjunta e individual.

Conjunta

En esta perspectiva de análisis, la unidad de estudio no son las organizaciones, sino los dos territorios, es decir Rivera-Livramento y Río Branco-Yaguarón. Para ello, se calculan e interpretan indicadores que reflejan la estructura la red en conjunto, es decir, la interacción global de todos los actores implicados. A partir de esta perspectiva, se puede observar en qué territorios hay más cooperación, cuál es la forma de organización e implicación de los actores para afrontar desafíos relacionados con la frontera.

En definitiva, este tipo de análisis permite descubrir pautas de interacción, vinculación y organización conjunta en el territorio, comparar dichas pautas con las que muestran las interacciones transfronterizas y estudiar la implicación de actores a ambos lados de la frontera.

Los principales indicadores empleados para este análisis serán:⁵

- Número de nodos y de vínculos
- Grado medio
- Densidad
- Diámetro
- Distancia media
- Centralización

Individual

En esta perspectiva se trata de analizar, de forma individualizada y comparativa, la posición de cada nodo en la red. Es decir, partiendo de la estructura conjunta, se trata de calcular una serie de indicadores específicos para cada nodo –indicadores que miden, de diversas maneras, su posición en relación con el resto de actores– y, posteriormente, llevar a cabo un estudio comparativo de los resultados.

Por ello, la perspectiva individual ofrece herramientas útiles para identificar a los actores más influyentes, estudiar el rol que desempeñan en el territorio, señalar aquellos que actúan como intermediarios o conectores entre otros agentes y valorar la capacidad de liderazgo de las organizaciones.

Concretamente, se propone emplear los siguientes indicadores de centralidad:⁶

- Centralidad de grado
- Centralidad de intermediación
- Centralidad de Bonacich
- Centralidad de vector propio

⁵ El Anexo VI presenta una explicación de estos indicadores. Para más detalle, se puede consultar Wasserman y Faust (1994).

⁶ Consultar el Anexo VI para una explicación de estos indicadores.

Tabla 12: Resumen metodológico (tipos de redes y perspectivas de análisis)

Tipos de redes	Perspectivas de análisis
Redes territoriales: 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera	• Perspectiva conjunta • Perspectiva individual
Redes transfronterizas: 1. De información 2. De ámbitos de cooperación 3. De proyectos 4. De diferencias 5. De relevancia en la frontera	• Perspectiva conjunta • Perspectiva individual

Fuente: propia

RESULTADOS PARA RIVERA-SANTANA DO LIVRAMENTO Y RÍO BRANCO-YAGUARÓN

A continuación se presentan los resultados del análisis de red propuesto. Para ello, primero se identifican y clasifican los nodos de las redes, posteriormente, se ofrece una perspectiva general de las redes de información, ámbitos de coordinación, proyectos, diferencias y relevancia para los dos territorios. Asimismo, se presentan las diferencias fundamentales entre las redes territoriales y las redes transfronterizas y se identifican los actores más relevantes en cada una de ellas.

Los siguientes cuadros muestran a todas organizaciones incluidas en el estudio como nodos de las redes analizadas para cada uno de los casos. Se clasifican los actores según país, tipo de organización y en función de si ha sido entrevistado o no durante el trabajo de campo.

Tabla 13: Nodos de las redes estudiadas en Río Branco - Yaguarón

Nodos de la red de Río Branco - Yaguarón			
Organización	País	Tipo de organización	Entrevistado en el campo
Asociación cultivadores de arroz	UY	3	SI
Asociación nuestro hogar	UY	3	SI
ASSE	UY	1	NO
CAIF Club de niños	UY	1	NO
Casa de la cultura Río Branco	UY	3	SI
Comité de frontera	UY	1	NO
Consulado Brasileiro	BR	1	SI
Consulado Uruguayo	UY	1	SI
IFSUL	BR	3	SI
INAU-CEPRODE	UY	1	SI
Intendencia de Cerro Largo	UY	2	SI
Jóvenes en Red	UY	1	NO
MDS Br	BR	1	NO
MEC	UY	1	SI
MI	UY	1	NO
MI - Identificación civil	UY	1	NO
MIDES Rio Branco	UY	1	SI
Ministerio de Educación Brasil	BR	1	NO
MRREE	UY	1	NO
Municipio de Río Branco	UY	2	SI
MVOTMA	UY	1	NO
Policía Brasil	BR	1	NO
Prefeitura	BR	2	NO
Primaria	UY	3	NO
Secretaría de planeamiento urbano	BR	2	SI
Secretaría de cultura	BR	2	SI
Secretaría Desarrollo económico	BR	2	SI
Secundaria	UY	3	NO
SOCAT	UY	1	SI
SUNCA	UY	3	SI
UDELAR	UY	3	SI
UNIPAMPA	BR	3	SI
Uruguay Crece Contigo	UY	1	SI
UTU	UY	3	SI

Fuente: propia

Tabla 14: Nodos de las redes estudiadas en Rivera-Livramento

Nodos de la red de Rivera-Livramento			
Organización	País	Tipo de organización	Entrevistado en campo
ACIL	BR	3	SI
ACIR	UY	3	SI
Agencia de desarrollo	UY	3	SI
ASSE	UY	1	SI
Bomberos	UY	1	SI
Bomberos BR	BR	2	SI
BPS	UY	1	SI
Casa de la cultura	UY	3	SI
Consulado Livramento	UY	1	SI
Consulado Rivera	BR	1	SI
CUR-UDELAR	UY	3	SI
Dirección de Cultura de la Intendencia	UY	2	SI
Hospital	UY	1	SI
IFSUL	BR	3	SI
INAU	UY	1	SI
Inspección primaria	UY	1	SI
Intendencia	UY	2	SI
MEC	UY	1	SI
MGAP	UY	1	NO
MI	UY	1	NO
MI - Identificación civil	UY	1	NO
MIDES	UY	1	SI
MRREE	UY	1	NO
MSP	UY	1	SI
MTSS	UY	1	SI
OSC Comunidad Cuaró	UY	3	SI
PIT-CNT	UY	3	SI
Policía	UY	1	SI
Policía BR	BR	1	NO
Prefeitura	BR	2	NO
Primaria	UY	1	NO
Secretaría de asistencia e inclusión social	BR	2	SI
Secretaría de cultura	BR	2	SI
Secretaría de desarrollo	BR	2	SI
Secretaría de MA y planeamiento	BR	2	SI
Secretaría de salud	BR	2	NO
Secundaria	UY	1	NO
SOCAT	UY	1	SI
Unidad Ordenamiento Territorial	UY	2	SI
UNIPAMPA	BR	3	No
UTU	UY	3	SI

Fuente: propia

En relación a las características de las organizaciones que componen la red de frontera, la tabla 15 resumen el tipo de organización en cada caso.

Tabla 15: Tipo de nodos

Tipo de nodo	Rivera - Livramento	Río Branco – Yaguarón
Instituciones públicas y de gobierno nacional	51,2%	53,0%
Instituciones de gobierno sub nacional	24,4%	17,6%
Organizaciones de sociedad local	24,4%	29,4%
Total	100,0%	100,0%
Uruguay	29,3%	70,6%
Brasil	70,7%	29,4%
Total	100,0%	100,0%

Fuente: propia

Como se puede apreciar, en ambos casos más de la mitad de las organizaciones que componen la red de frontera son instituciones de gobierno y organismos públicos nacionales. Por otro lado, mientras en el caso de Río Branco – Yaguarón las instituciones de gobierno sub nacional (local o regional) son casi el 30% de la red, en Rivera-Livramento el porcentaje de este tipo de organizaciones es menor (24,4%). Sin embargo, cuando se analiza el tercer grupo de instituciones, en Rivera-Livramento las organizaciones de la sociedad local son un 24,4%; mientras que en Río Branco – Yaguarón son solamente el 17,6%.

A su vez, cabe resaltar el alto porcentaje de las instituciones educativas (9,8% en el caso Rivera-Livramento y 17,6% en el caso Río Branco – Yaguarón). Por otro lado, en ambos casos es bajo el porcentaje de organizaciones empresariales, sindicales y gremiales que se identifican como relevantes en los asuntos de frontera (4,9% y 5,9% respectivamente).

Por otro lado, si se observa el porcentaje de instituciones analizadas en cada país, los resultados muestran que del lado uruguayo es más alto en ambos casos: 70,7 % en el caso de Rivera-Livramento y 70,6 % en Río Branco – Yaguarón. Esta diferencia se explica, como se dijo anteriormente, porque dada la definición metodológica, el estudio está centrado en Uruguay sin dejar de lado las instituciones más relevantes de Brasil.

Las redes desde una perspectiva conjunta

Aplicando la metodología descrita, se trazan las redes territoriales y las redes transfronterizas para todos los tipos de vínculos (véanse los gráficos de redes en el Anexo VI). A partir de estas redes, se calculan los indicadores propuestos desde una perspectiva global (el detalle se puede consultar en el Anexo VI). El análisis de estos indicadores revela las siguientes pautas de interacción en las ciudades de frontera:

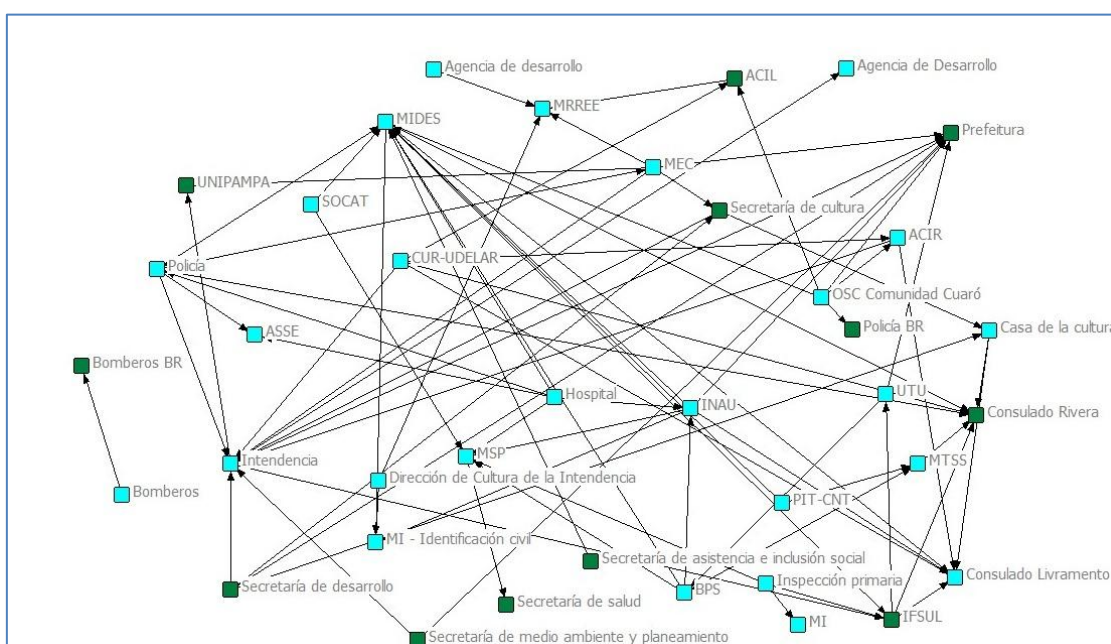
- Las redes de ámbitos de coordinación y proyectos son las que cuentan con más vínculos entre organizaciones, lo que refleja una mayor actividad en este tipo de interacciones territoriales.

- La red de existencia de diferencias presenta un menor tamaño (tanto en su número de nodos, como en el de vínculos). Este resultado puede deberse a una menor propensión de los entrevistados a declarar situaciones de conflicto frente a otros tipos de relaciones con organizaciones del territorio, al tiempo que es razonable pensar que la relaciones entre instituciones estén pautadas más por vínculos de cooperación que por diferencias, sobre todo recordando los valores altos de los indicadores de factores cognitivos y afectivos que se obtenían en el capítulo anterior.
- Aunque las diferencias en centralización no son muy significativas, las redes de proyectos, ámbitos y, especialmente, diferencias son las más centralizadas. Este indicador refleja una mayor concentración de los vínculos y, por lo tanto, la presencia de un número reducido de organizaciones que aglutina gran parte de las interacciones entre actores del territorio.

Al comparar la estructura global de las redes territoriales con la de las redes transfronterizas, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

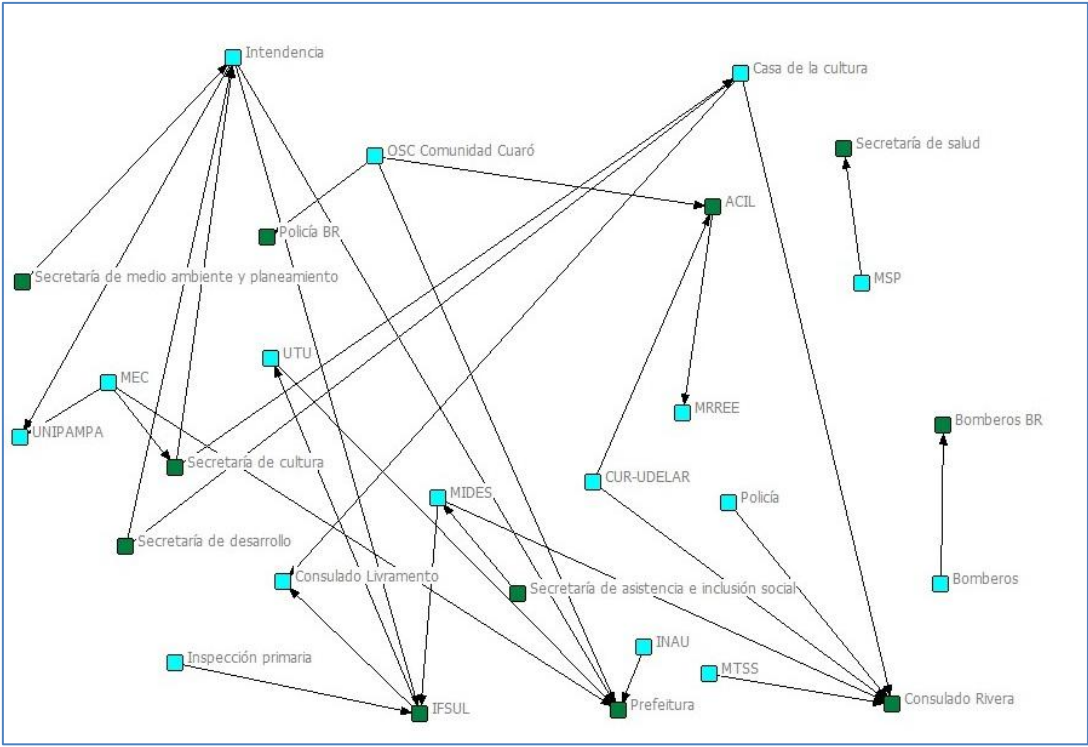
- La proporción de actores que participan en interacciones transfronterizas se sitúa en torno a los dos tercios del total de nodos de las redes territoriales. Esta cifra refleja una alta implicación de las organizaciones presentes en el territorio con las del país vecino.
- Las redes de información son las que cuentan con más actores implicados en conexiones transfronterizas, reflejo de una interacción considerable entre organizaciones para solicitar información relacionada con la frontera (ver figuras 14 a 17).

Figura 14: Redes territoriales de información de Rivera - Livramento



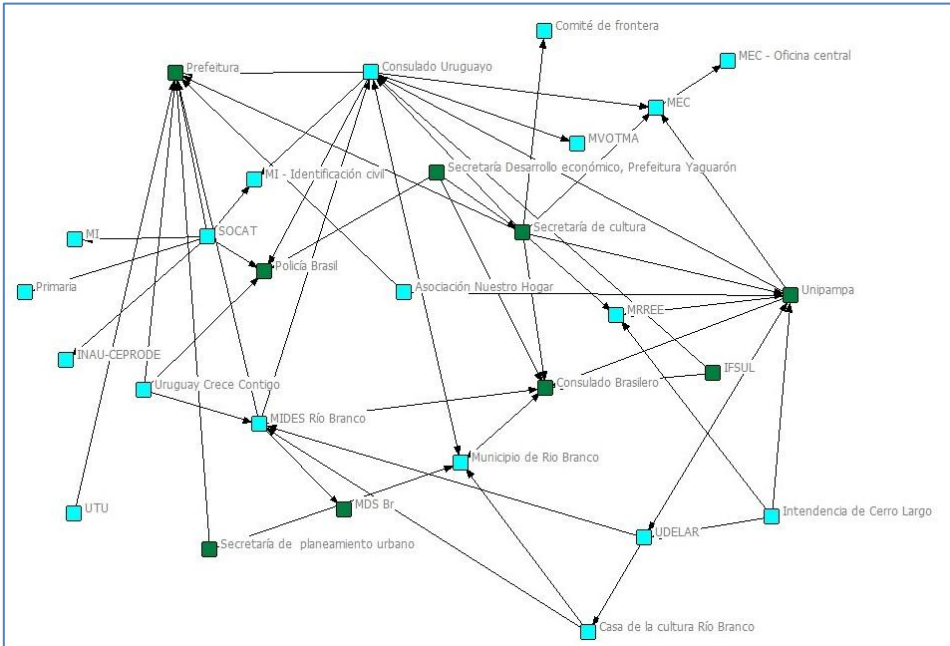
Fuente: elaboración propia

Figura 15: Redes transfronterizas de información de Rivera - Livramento



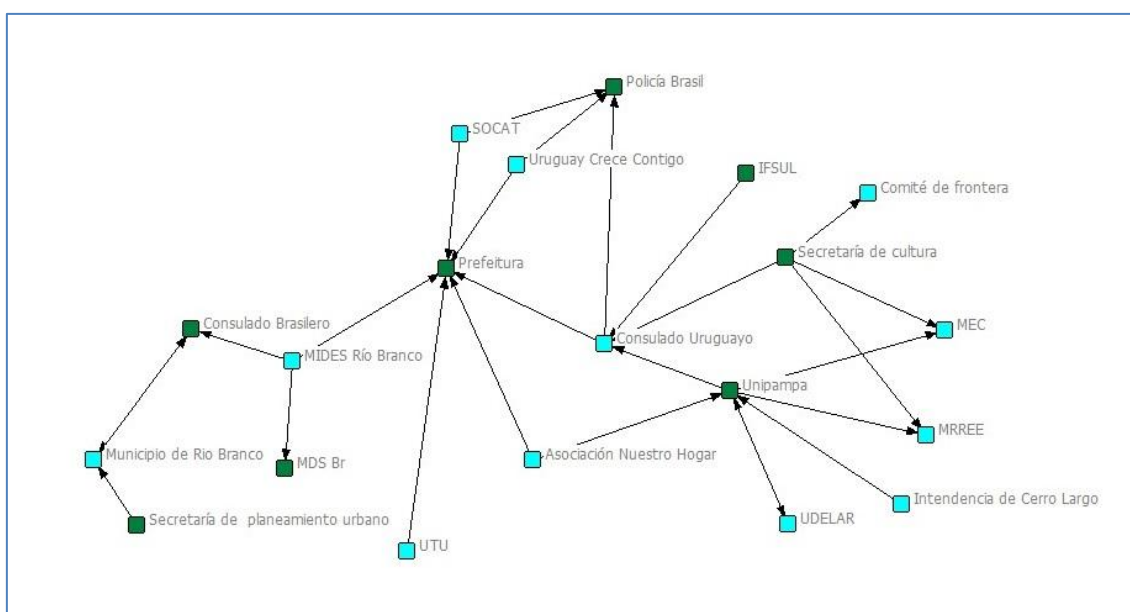
Fuente: elaboración propia

Figura 16: Redes territoriales de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 17: Redes transfronterizas de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

- Por otro lado, las redes de relevancia presentan una menor proporción de nodos conectados a través de lazos transfronterizos. Esto indica que las organizaciones tienen una tendencia a señalar en mayor medida a sus conterráneas como aquellas que consideran relevantes para afrontar la problemática de la frontera (Ver
- En lo que respecta al número de vínculos, los transfronterizos representan alrededor de un tercio del total de las redes territoriales. Por ello, el grado medio (promedio de vínculos por cada nodo) es sensiblemente inferior en las redes transfronterizas que en las territoriales. Sin embargo, no se puede afirmar que la tendencia a la interacción entre los actores transfronterizos sea menor que entre todos los actores del territorio.⁷ Un reflejo de este hecho es la mayor densidad de las redes transfronterizas. Lo cual permite afirmar que los actores implicados en relaciones transfronterizas mantienen una red más pequeña aunque más tupida de interacciones entre ellos que la que se observa para el conjunto del territorio.
- Otra particularidad estructural se observa en la menor distancia entre nodos y el menor diámetro que presentan las redes transfronterizas frente a las territoriales. Estos indicadores ponen de relieve una mayor cercanía entre los actores, que precisan menos intermediarios para, por ejemplo, acceder a información relevante relacionada con la frontera.
- Respecto al nivel de centralización, no se puede concluir que existe una pauta general para todas las redes analizadas. Sin embargo, se observa que las redes de ámbitos y proyectos transfronterizos son menos centralizadas que sus homólogas territoriales. Esto refleja una mayor diversidad en el número de actores conectados con

⁷ Al tratarse de redes con menos nodos, éstos tienen menos opciones de mantener lazos entre ellos y, por tanto, es esperable que reduciendo los nodos en las redes transfronterizas, automáticamente disminuyan los vínculos.

organizaciones en el otro lado de la frontera, frente a una mayor concentración en el caso de las redes territoriales.

- Por otro lado, las redes transfronterizas de información, diferencias y relevancia son más centralizadas que las territoriales. Este dato pone de relieve que, cuando se trata de señalar a organizaciones del otro lado de la frontera a las que se les solicita información, con las que se mantiene algún conflicto o que se consideran relevantes para la problemática de la frontera, existe una tendencia a identificar a una menor proporción de actores de los que se señalan en las redes territoriales.

Las redes desde una perspectiva individual

Al realizar el análisis desde una perspectiva individual, se identifican los actores más relevantes en las redes territoriales y las redes transfronterizas (véase el Anexo VI). En líneas generales, se puede llegar a las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, se observa una mayor implicación en las interacciones territoriales de las organizaciones de gobierno (tanto las de carácter nacional como las de tipo sub nacional) dado que este tipo de actores muestran mayores índices de centralidad. Paralelamente, las organizaciones de la sociedad local, salvo excepciones, se sitúan en posiciones menos centrales, reflejo de su menor implicación en las interacciones territoriales.
- En el caso de Rivera, la Intendencia ocupa el lugar más central de las redes analizadas. Con un papel especialmente destacado en el caso de la red de proyectos, donde presenta el mayor número de colaboraciones y ejerce como principal intermediario entre otros agentes, la Intendencia también desempeña un rol muy activo en la difusión de información relacionada con la frontera, así como en la participación en ámbitos de coordinación. Su alta implicación explica el hecho de que también sea vista por el resto de organizaciones entrevistadas como la institución más relevante para afrontar la problemática de la frontera.
- Además de la Intendencia, se puede destacar el papel desempeñado por otras dos instituciones: la Prefeitura y el MIDES. Ambas ocupan lugares centrales en la mayoría de las redes estudiadas. Resulta significativo el papel desempeñado por el MIDES en la difusión de información (con máximas centralidades de grado de entrada y de intermediación). También ocupa posiciones importantes en la red de participación en ámbitos de coordinación y en la de relevancia. En cuanto a la Prefeitura, destaca su alta implicación en la red de proyectos y en la difusión de información.
- En el caso de Río Branco, no hay ninguna organización que destaque claramente sobre el resto. Más bien, existen diferencias en función del tipo de vínculos analizados. Así, la Prefeitura se sitúa en el lugar más central para la red territorial de información, el SOCAT y el MIDES son las más importantes en el caso de la red de ámbitos de coordinación mientras que el MEC ejerce de actor principal en la red de proyectos.

Entrando en el detalle de las diferentes redes a partir del tipo de vínculo señalado al inicio (información, ámbito, proyecto, conflicto y relevancia), se pueden identificar también a los

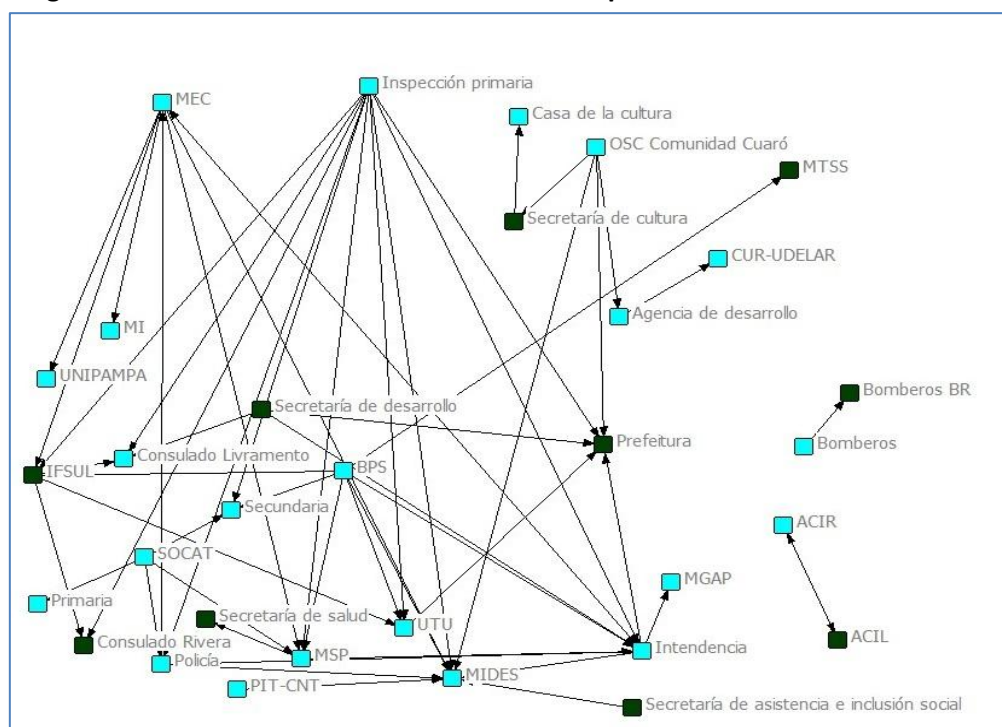
actores más centrales para cada caso. A continuación se detallan las particularidades de dichas redes en los dos territorios objeto de estudio.

Redes de información

- En el caso de Rivera –además de MIDES, Intendencia y Prefeitura– destacan los dos consulados, con elevadas centralidades de entrada, así como IFSUL, BPS y Policía uruguaya, que presentan muy altos niveles de centralidad de intermediación. Todos estos actores estarían ejerciendo una importante influencia sobre el resto en la difusión de conocimientos relacionados con la frontera.
- Cuando se trata de Río Branco, se observa que la Prefeitura es la institución más consultada, seguida de los dos consulados. Además, atendiendo a los indicadores de centralidad de Bonacich y de intermediación, destaca el papel de UNIPAMPA, MVOTMA y el Municipio de Río Branco como difusores de información relacionada con la frontera.

Redes de ámbitos de coordinación

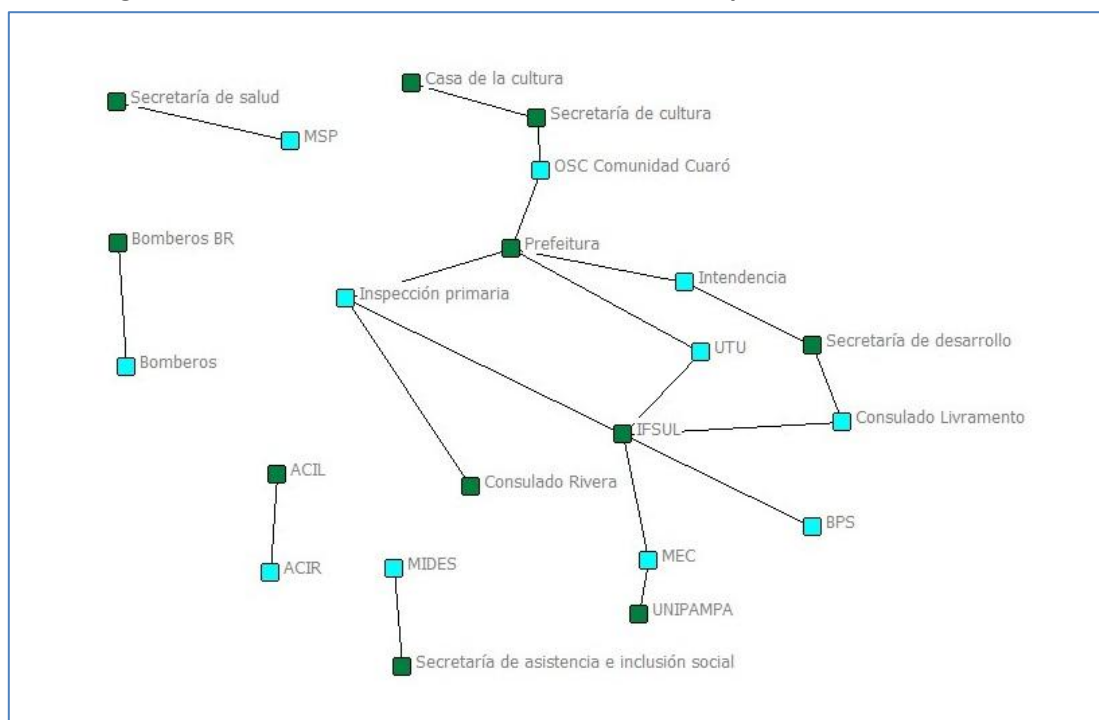
Figura 18: Redes territoriales de ámbitos de cooperación de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

- Para el caso de Rivera, resulta significativo el papel de la Inspección de primaria, por su elevada centralidad de grado, y la OSC Comunidad Cuaró, que presenta la segunda mayor centralidad de intermediación.

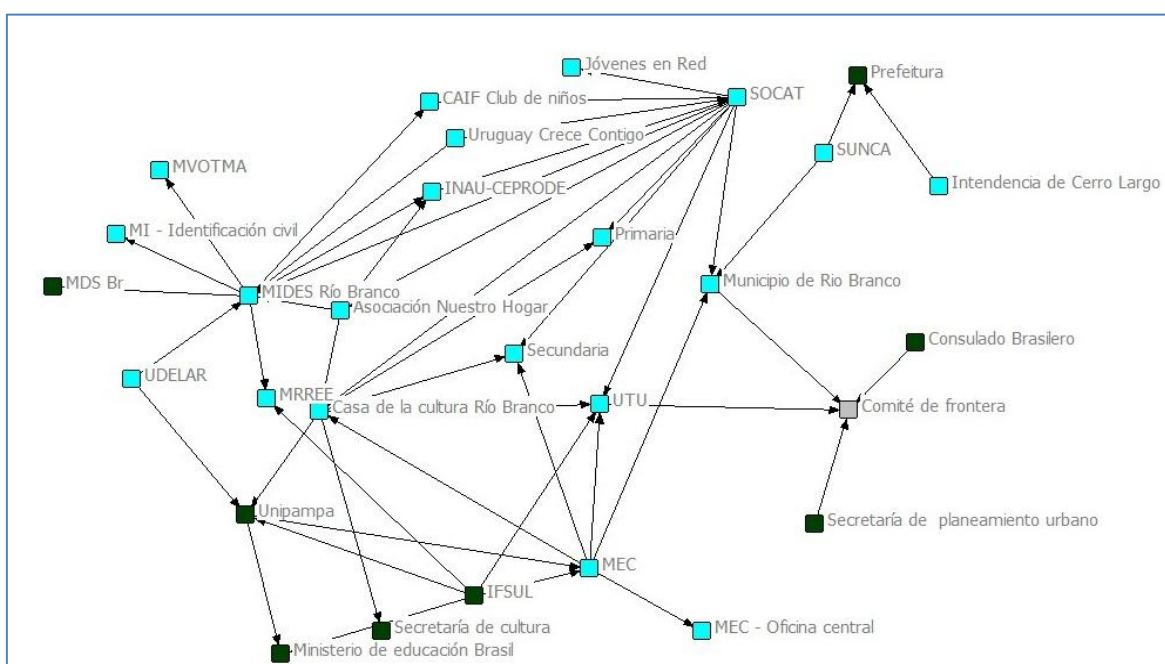
Figura 19: Redes transfronterizas de ámbitos de cooperación de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

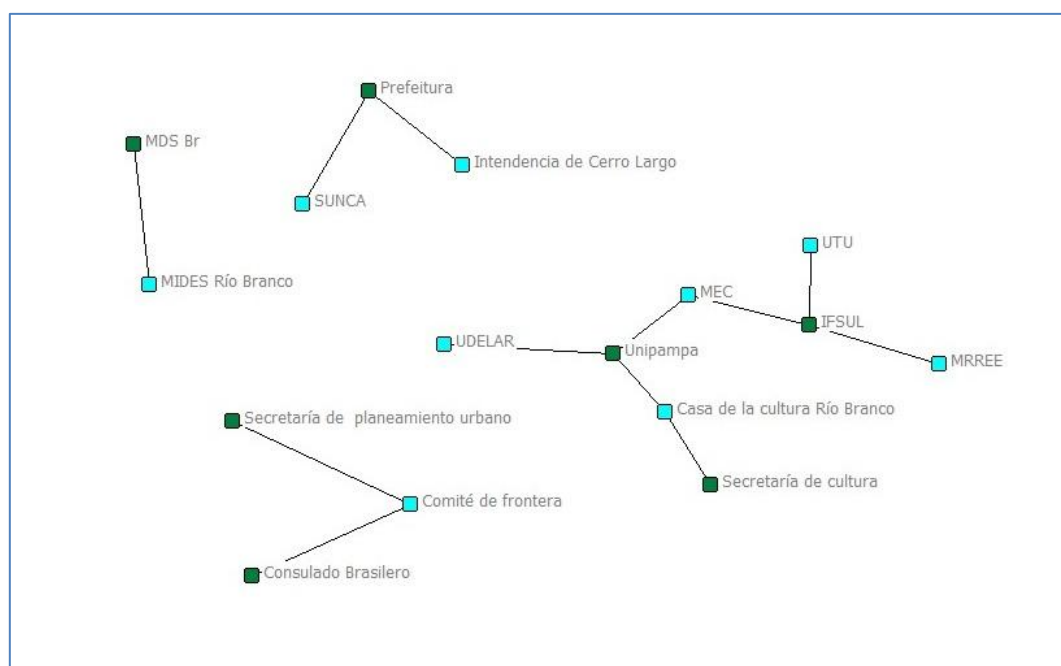
- Paralelamente, en la red ámbitos de coordinación de Río Branco, SOCAT ocupa el papel más central según todos los indicadores, le sigue la oficina del MIDES y, a mayor distancia, la Casa de la cultura de Río Branco y el MEC.

Figura 20: Redes territoriales de ámbitos de cooperación de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 21: Redes transfronterizas de ámbitos cooperación de Río Branco - Yaguarón

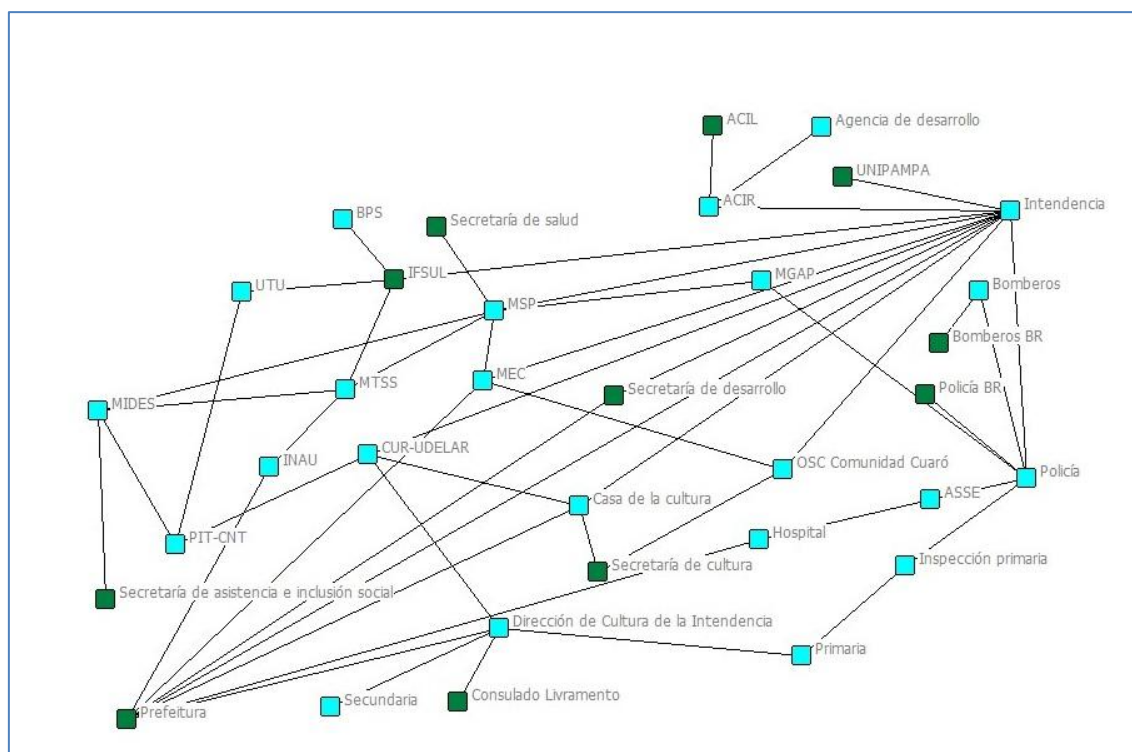


Fuente: elaboración propia

Redes de proyectos

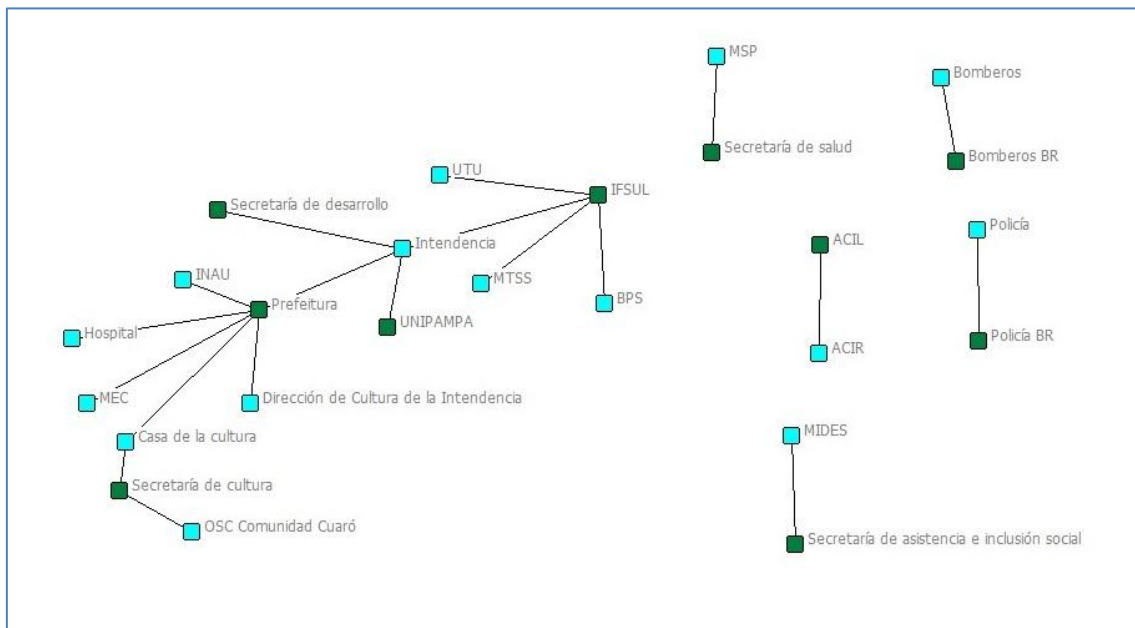
- En Rivera surgen los casos de MSP y Policía de Rivera con alta influencia sobre el resto (mostrada en sus centralidades de vector propio y de intermediación).

Figura 22: Redes territoriales de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

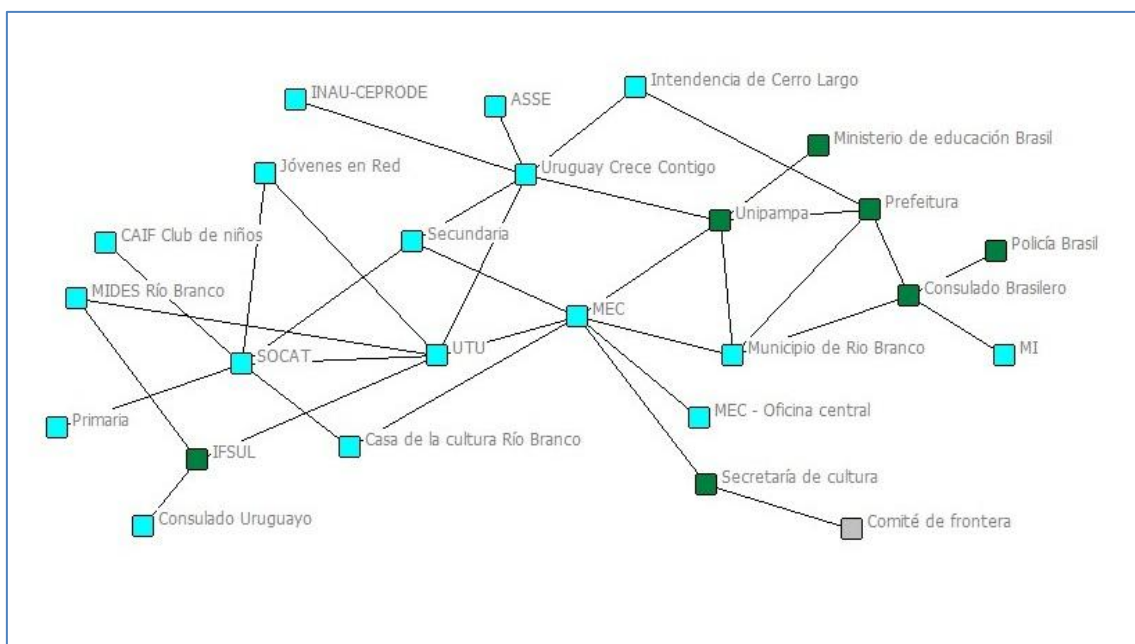
Figura 23: Redes transfronterizas de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

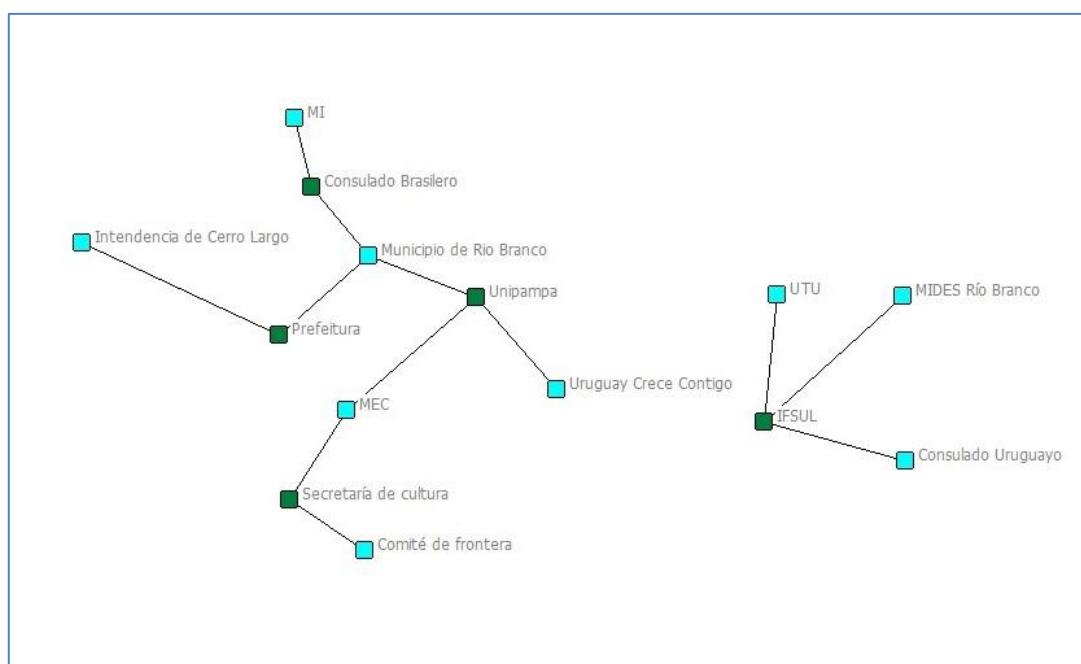
- En cuanto Río Branco, destaca la posición que ocupa el MEC, como actor más central. SOCAT, UTU, Uruguay Crece Contigo y UNIPAMPA también aparecen como instituciones relevantes en esta red.

Figura 24: Redes territoriales de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Figura 25: Redes transfronterizas de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias

- La red de diferencias y conflictos de Rivera sitúa a ACIR como la organización más central (la que recibe más menciones), seguida de la Policía uruguaya, la Prefeitura y el PIT-CNT.
- Respecto a los conflictos o diferencias entre organizaciones de Río Branco, el Consulado uruguayo aparece como la institución más central.

Redes de relevancia

- Finalmente, en lo que respecta a la relevancia en la problemática de frontera del caso de Rivera, ACIL y ACIR se revelan como dos de los actores más mencionados, mientras que ambos consulados y el MSP aparecen en las posiciones más centrales a partir de sus indicadores de Intermediación y Centralidad de Bonacich.
- En cuanto al caso de Río Branco, la Policía brasileira aparece como la institución más mencionada. Además, destaca la relevancia del MIDES, ambos consulados, el MI y el Municipio de Río Branco.

Redes territoriales frente a redes transfronterizas

Al calcular y estudiar los indicadores individuales en las redes de vínculos transfronterizos se pueden descubrir quiénes son las organizaciones más relevantes para la interacción con el otro lado de la frontera. Concretamente, se identifican los siguientes aspectos:

- A diferencia de lo que sucedía en las redes territoriales, las organizaciones de sociedad local (en este caso educativas) desempeñan un papel importante en las redes transfronterizas. UNIPAMPA en Río Branco e IFSUL en Rivera son las muestras más claras de ello.
- El otro grupo de actores centrales en las redes transfronterizas son las organizaciones de gobierno sub nacional: Prefeituras, Intendencia de Rivera y Municipio de Río Branco se revelan como los ejemplos más claros en este sentido.
- Algunas particularidades para el caso de Rivera:
 - En primer lugar, la Prefeitura aparece como la institución más activa (superando en importancia a la Intendencia) al registrar índices de centralidad muy elevados en las redes de información, ámbito y, especialmente, proyecto y relevancia.
 - Resulta significativo el caso de IFSUL, que se muestra como la organización más central en la red de ámbitos de coordinación transfronterizos, desempeñando también un papel muy relevante en los flujos de información y en los proyectos.
 - La Intendencia, Inspección primaria y ambos consulados son las otras cuatro organizaciones que aparecen como las más activas y centrales en las redes transfronterizas.
- En cuanto al estudio de Río Branco:
 - Destaca el caso de UNIPAMPA, que registra niveles muy elevados de centralidad en prácticamente todas las redes, liderando el caso de los ámbitos de coordinación.
 - La Prefeitura es la institución más consultada por organizaciones uruguayas para obtener información sobre cuestiones relacionadas con la frontera. En esta red de información también destaca el consulado uruguayo en Livramento y la Policía brasileira.
 - En el caso de la red de proyectos transfronterizos, el Municipio de Río Branco aparece como la institución más central junto con IFSUL y UNIPAMPA.
 - Por último, en cuanto a la relevancia, se observa que la Policía de Brasil es la organización más mencionada por instituciones uruguayas, seguida de Consulado Uruguayo, que resulta altamente considerado por las organizaciones brasileiras.

A MODO DE CONCLUSIONES

Más allá de las singularidades de cada red y de los casos particulares de organizaciones, el análisis de las redes territoriales en localidades de frontera y los vínculos transfronterizos insertos en ellas permite obtener tres conclusiones fundamentales:

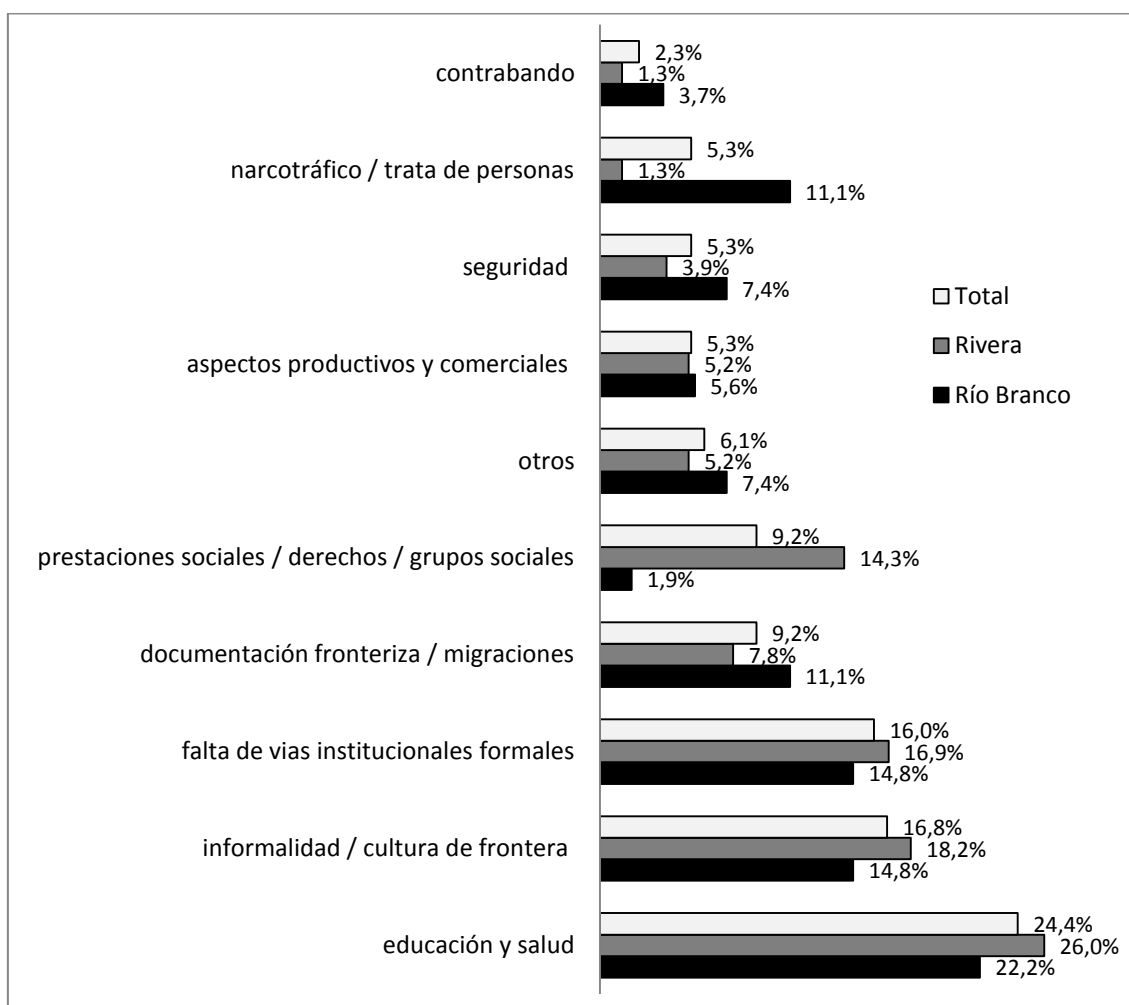
- Primero, los territorios objeto de estudio reflejan una alta interacción de organizaciones desde los dos lados de la frontera. Esta pauta se observa tanto para las organizaciones uruguayas como para las brasileras. El alto porcentaje de nodos implicados con actores del país vecino y la mayor densidad de las redes transfronterizas frente a las redes territoriales son los principales reflejos de esta realidad.
- Segundo, la interacción entre actores a ambos lados de la frontera se hace de manera más descentralizada que la que caracteriza a los territorios en su conjunto. Los menores niveles de centralización en las redes transfronterizas son el reflejo de una mayor diversidad en las instituciones que mantienen lazos con otras situadas en el país vecino.
- Y, tercero, la centralidad de las instituciones de gobierno nacional es significativamente mayor en las redes territoriales que en las redes transfronterizas. En estas últimas redes, destaca el papel desempeñado por las instituciones sub nacionales y las organizaciones de sociedad local que, con indicadores de centralidad más elevados, actúan como canalizadores principales en las conexiones transfronterizas. Este sentido de la centralidad debe interpretarse en el sentido del análisis de redes, ya que es reflejo de que en el territorio nacional (por ejemplo, Río Branco o Rivera) las organizaciones nacionales se vinculan con muchas organizaciones mientras que en su relación transfronteriza tienden a tener relaciones bilaterales con sus pares del otro lado y nada más. Por lo tanto, las nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales. En ese sentido es mayor la centralidad de las locales. No obstante, en términos de importancia en la resolución de los temas las organizaciones nacionales siguen siendo claves. Por ejemplo, en temas como la seguridad, la salud o las prestaciones sociales, las cuestiones se definen en los ámbitos nacionales, y con coordinaciones bilaterales (por ejemplo, entre autoridades nacionales-estadales de la salud), independientemente del resto de actores locales. Por lo tanto, la mayor multilateralidad y por ende centralidad de los actores locales en los vínculos de las redes transfronterizas no necesariamente se refleja en capacidad de decisión en algunos temas claves para la sociedad local (que son claves porque así lo señalaban los propios actores, como se verá en el capítulo siguiente), los que quedan circunscriptos a relaciones bilaterales entre organismos centrales de uno y otro país, que resolverán no necesariamente implicados en la agenda local de prioridades.

8. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES PARA UN DESARROLLO TRANSFRONTERIZO.

PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA FRONTERA

Considerando al total de entrevistados, como muestra la figura 26, los temas más relevantes en relación con la frontera que encierran problemas y desafíos son la educación y la salud, la informalidad y la cultura de frontera (relacionado con lo primero) y, en general, la falta de vías institucionalizadas y formales para resolver las cosas.

Figura 26: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio



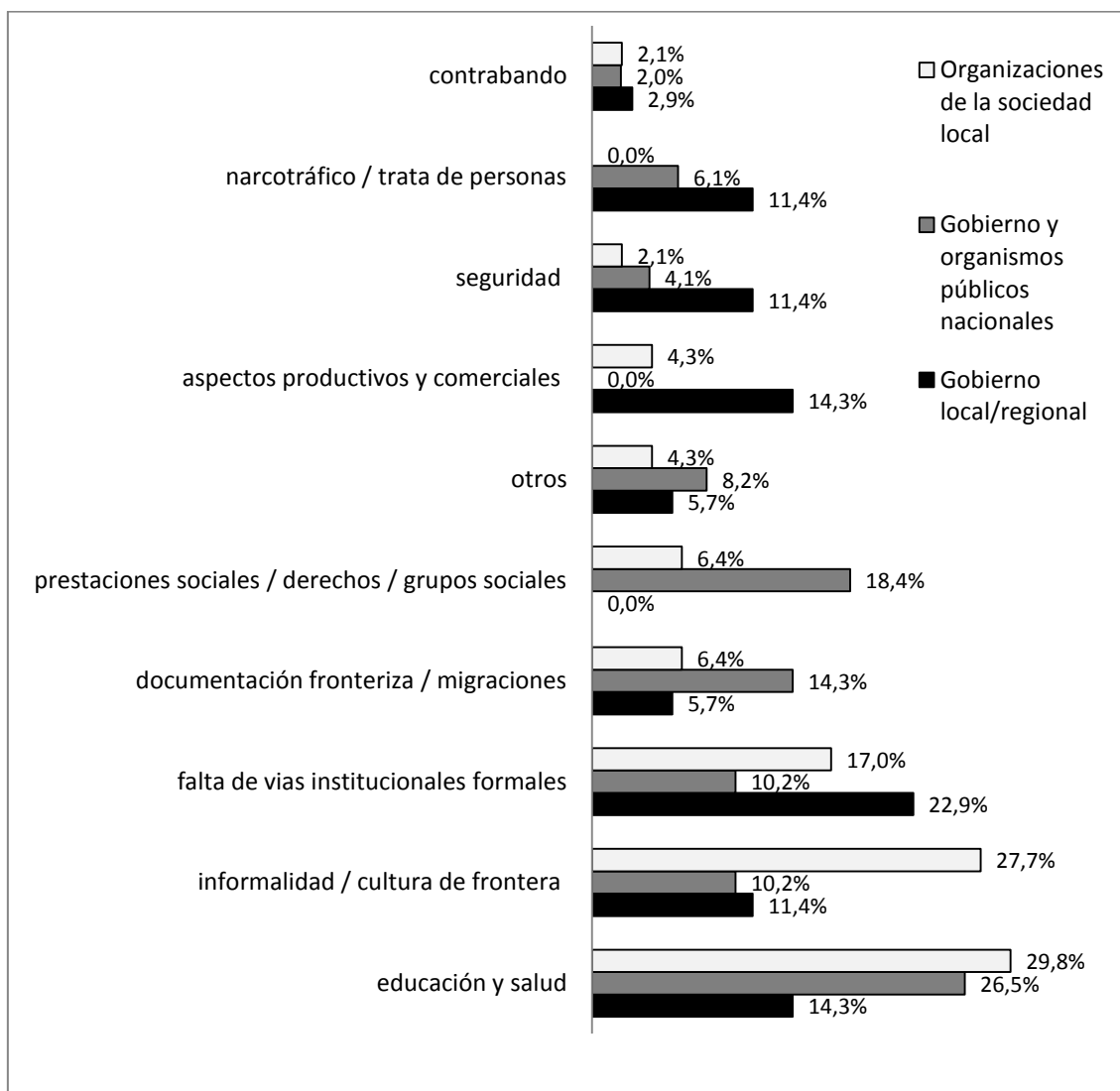
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Si se consideran las respuestas solamente de las organizaciones y actores brasileros entrevistados los principales problemas mencionados son la salud y educación (28% de las respuestas) y la falta de vías institucionales formales para proceder ante los problemas y temas (otro 28% de menciones). Luego sigue en menciones el tema de la documentación fronteriza y migraciones en general (14%) y aspectos vinculados a la actividad comercial (10%).

Analizando según el tipo de actor u organización, la figura 27 muestra que para los gobiernos locales las menciones sobre los principales problemas relacionados con la frontera sitúan en primer lugar a la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (23%), seguido de la educación y salud (14%) y los aspectos vinculados a los Free Shops y el comercio en general (14%). Otros temas que aparecen como preocupación son el narcotráfico y trata de personas, así como la seguridad (vinculado a la delincuencia común).

Figura 27: Principales problemas relacionados con la frontera, según tipo de organización



Fuente: propia.

Para los organismos y servicios públicos centrales (nacionales) son la educación y salud (26%), las prestaciones sociales y el acceso a derechos (18%), junto con la documentación fronteriza y los temas de migraciones (14%).

En el caso de las organizaciones de la sociedad local los principales temas problemas en la frontera son la salud y la educación (30%) junto con la informalidad y la cultura de frontera (28%), además de la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (17%).

Es interesante notar como las menciones sobre los problemas tienen un claro sesgo marcado por el tipo de organización que responde, más que por el territorio o incluso la nacionalidad del entrevistado. Esto es bastante lógico dado que cada actor y organización tiene una agenda propia respecto a sus cometidos en el espacio de frontera y, a la vez, se para desde su condición, favorable o desfavorable, respecto a las herramientas, recursos y habilidades con las que cuenta para responder a los desafíos que dichos problemas plantean.

No obstante lo anterior, los temas de educación y salud son una constante en todos los casos, por lo que se trata de temas muy sensibles a todas las organizaciones. En primer lugar, la sociedad local lógicamente sitúa como prioridad la educación y la salud, y siente especialmente importante enfrentar los problemas que la condición de frontera puede generar en el funcionamiento de tan importantes servicios y derechos para la gente. Los gobiernos locales se hacen eco de esas preocupaciones y demandas, al tiempo que los organismos nacionales son en general los que tienen los principales programas y recursos de la política pública para atender estas áreas, educación y salud, por lo que no es extraño que sean una prioridad en su agenda. En el mismo sentido de lo último expresado, los temas de prestaciones sociales y acceso a derechos son temas claves en la agenda de los organismos nacionales, ya que son los encargados de dichas políticas.

La agenda de los gobiernos locales se ve limitada por las competencias y autonomías limitadas en el caso de Uruguay (cuestión obvia en el caso de los Municipios pero incluso también válida para muchos aspectos para el caso de las Intendencias) y por la falta de recursos y capacidades para enfrentar algunos problemas, tanto en el caso de Uruguay como de Brasil. De hecho, el principal problema que señalan es la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas, que en este caso tiene una clara lectura en clave de escasas herramientas y mecanismos institucionales para que los gobiernos locales puedan actuar efectivamente para resolver los problemas del territorio en coordinación multinivel, con las instancias superiores de gobierno. Esta debilidad que podría situarse en un contexto más general que el de la frontera encuentra en la frontera un espacio de problemáticas mucho más complejas que en los territorios interiores, lo que deja más en evidencia la falta de soluciones formales e institucionalizadas.

Otros temas que como gobiernos locales se señalan de importancia, además de la educación y salud, la seguridad, la informalidad, el narcotráfico y la trata de personas, así como los aspectos vinculados a la actividad comercial y el empleo. Si se analizan las posibilidades legales y jurisdiccionales en términos de competencias y autonomía se puede ver que los gobiernos locales no tienen mucha capacidad para actuar respecto a esos problemas (sobre todo el Municipio en Uruguay), a lo que se le suma la restricción de recursos materiales y humanos. Por ello no extraña cierto reclamo que se manifiesta en la problematización de la falta de marcos jurídicos, legales, administrativos y normativos que permitan vías formales de resolver problemas que son transfronterizos y multinivel.

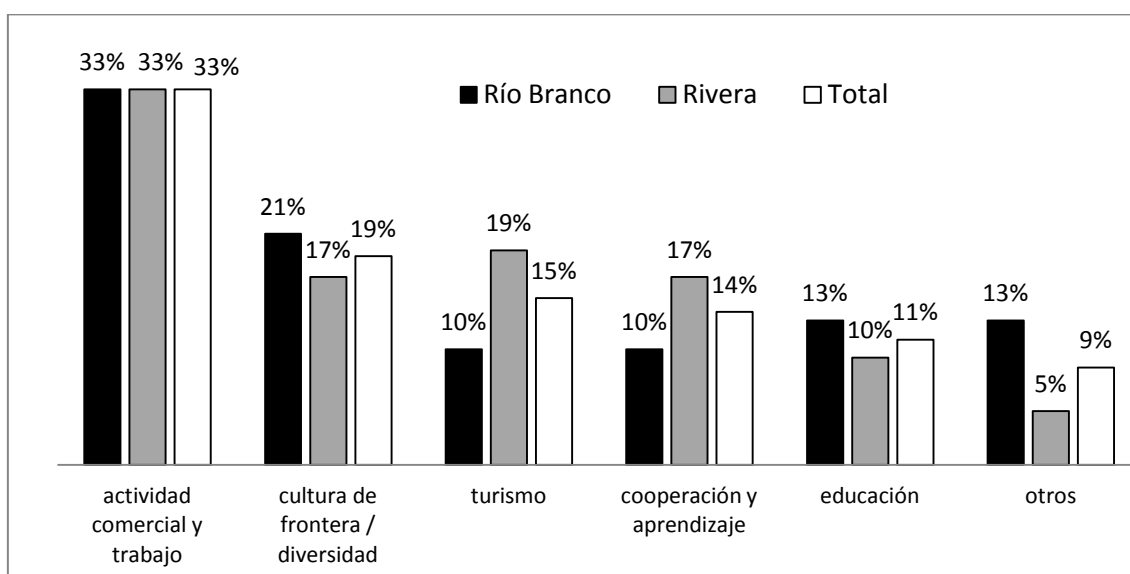
En cuanto a las organizaciones de la sociedad local, además de educación y salud, es claro que preocupa también la falta de mecanismos formales e institucionalizados para gestionar los problemas y dar soluciones a las personas que habitan el espacio transfronterizo. En este caso, las respuestas dejan un sabor a reclamo en cuanto se dice que no hay marcos normativos y formales adecuados y un sabor a reconocimiento de ciertas condiciones que son intrínsecas a la propia comunidad local, y por ende a las organizaciones que de ella surgen, que refiere a la “cultura de frontera”. Haciendo notar que en este caso la “cultura” a la que se refiere destaca el lado menos atractivo de la frontera, que lo vincula a la informalidad, el oportunismo, el individualismo y lo ilegal. De alguna forma señalando que, por un lado, hay un problema normativo y de diseño institucional pero, por otro lado, hay un aspecto cultural que también debe sufrir transformaciones para obtener mejores soluciones para los problemas que se identifican.

Por último, hay que señalar que si bien no surge como el principal problema se obtuvieron menciones sobre problemas de trata de personas, prostitución y narcotráfico (como problemas en la ciudad, no mirándolo como puntos de paso y entrada al país, sino como problemas para la gente del lugar). Sin embargo, al indagar más sobre estos aspectos lo que se obtiene muchas veces es que en la frontera es más propicio que estas cosas sucedan, pero no hay datos, no hay información, y eso lo reconocen las propias autoridades nacionales y locales que, en general, son las que ponen mayor énfasis en el tema. El problema seguramente debe existir, y la informalidad de la frontera puede ayudar a su desarrollo, pero hay que generar datos e información creíble (investigar), para poder dimensionar el problema y actuar.

OPORTUNIDADES RELACIONADOS CON LA FRONTERA

En cuanto a las oportunidades que puede ofrecer la condición de frontera la figura 28 muestra que en general los entrevistados señalan como principal oportunidad (en un 33%) la actividad comercial y las fuentes de empleo que se generan, seguramente influidos por un ciclo al alza en la actividad económica fronteriza que ya lleva una década. El segundo aspecto señalado es el turismo en un 19%, que en buena parte se vincula también al turismo de compra (y por lo tanto al primer aspecto señalado). El turismo es más señalado como oportunidad en Rivera que en Río Branco. Otras oportunidades que se señalan refieren a la visión de la frontera como fuente de diversidad cultural dada por la integración de dos países y con un capital cultural propio con potencial para ser explotado (señalando aquí "la cultura de frontera" desde una visión positiva, a diferencia de cuando se señalaba como problema vinculándola a lo informal e ilegal). Esta visión de la cultura de frontera como oportunidad es más señalada en Río Branco que en Rivera. También se menciona la cooperación y aprendizaje que se da en el intercambio en la frontera, siendo un aspecto más señalado en Rivera. Finalmente, se menciona a la educación, ya que en la frontera, por confluir políticas de dos países y adquirir una relevancia urbana mayor que en otros pueblos interiores (claramente en Rivera y Livramento), hay una mejor oferta educativa y posibilidades de complementación de las ofertas de uno y otro lado.

Figura 28: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio

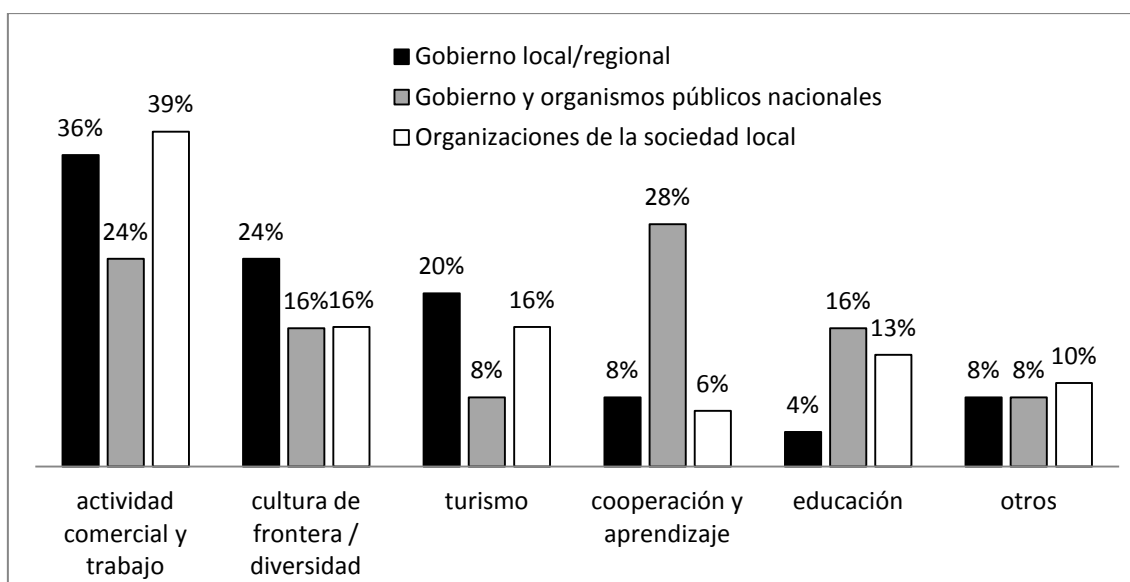


Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Si solo se considera a los entrevistados de Brasil los resultados son similares, con algunas diferencias. En primer lugar está también la actividad comercial y las oportunidades de empleo (39%) y en segundo lugar el turismo (26%), quedando en tercer lugar la cultura de frontera (17%), seguidos de cooperación y aprendizaje y de educación (ambos con 9%).

Figura 29: Principales problemas relacionados con la frontera, según organización o actor



Fuente: propia.

La figura 29 muestra otra vez que hay comportamientos diferentes según el tipo de organización entrevistada. Mientras para las organizaciones de la sociedad local y las

dependencias de los gobiernos locales la mayor oportunidad que se señala es la actividad comercial y la generación de fuentes de trabajo, para las organizaciones dependientes del nivel central, si bien ese aspecto es importante, es más mencionada la oportunidad que ofrece la frontera para la cooperación y aprendizaje. A su vez, el turismo es más señalado por las organizaciones locales, gobierno y sociedad, que por las organizaciones nacionales.

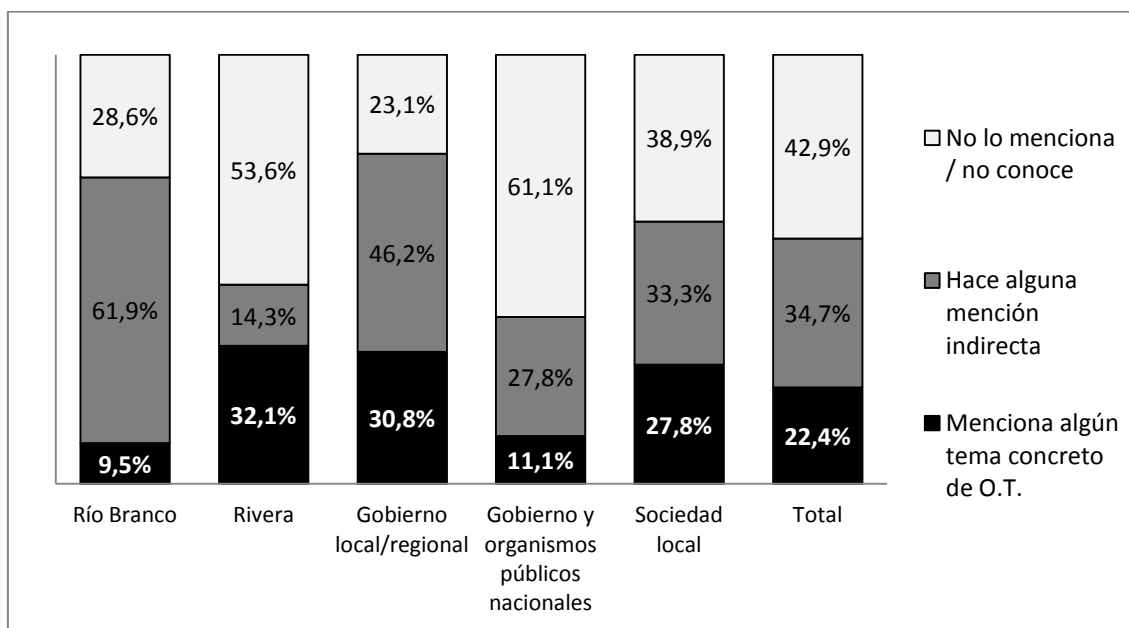
Al igual que con los problemas, las oportunidades señaladas reflejan también las agendas de cada tipo de actor y organización, donde hay una diferenciación entre el carácter público y no público (sociedad civil), pero más notorio aún entre lo que puede ser una agenda local y una agenda nacional. De todas formas, con diferente énfasis, todos los actores, locales y nacionales, señalan temas similares, por lo que una agenda común es posible, con las lógicas priorizaciones que cada organización debe dar según sus objetivos y naturaleza.

9. ALGUNOS TEMAS DE O.T. EN LA AGENDA TRANSFRONTERIZA.

RELEVANCIA DEL TEMA O.T. EN LA FRONTERA

Un primer aspecto a considerar es la relevancia le dan los distintos actores a los temas de OT en la frontera. La figura 30 muestra que un 29% de los entrevistados en Río Branco y Yaguarón no conocen o no mencionan ningún aspecto vinculado al OT, y un 62% hace alguna mención pero indirecta, en general a solicitud del entrevistador y tratando de llevar problemas a la clave de ordenación del territorio. Menos del 10% contesta en Río Branco con conocimiento sobre el tema y mencionando aspectos concretos relacionados con el OT. En Rivera, en cambio, hay un 32% que es capaz de mencionar aspectos concretos sobre OT, que los conocen, están preocupados por ello o están trabajando en los mismos. Un 14% hace menciones vagas e indirectas y un 54% no conoce el tema o no es capaz de mencionar nada al respecto (mayor porcentaje que en Río Branco).

Figura 30: Principales problemas relacionados con la frontera, según territorio



Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Otra mirada es diferenciando por tipo de organización. La figura 30 deja ver que los temas de OT son más relevantes en las agendas de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad local, y menos en las agendas de los organismos y dependencias centrales. Estos últimos hacen aproximadamente 3 veces menos menciones a temas concretos de OT respecto a los actores locales y más de la mitad (61%) de los entrevistados no conocen o no mencionan temas de OT (aún al ser consultados directamente sobre ello).

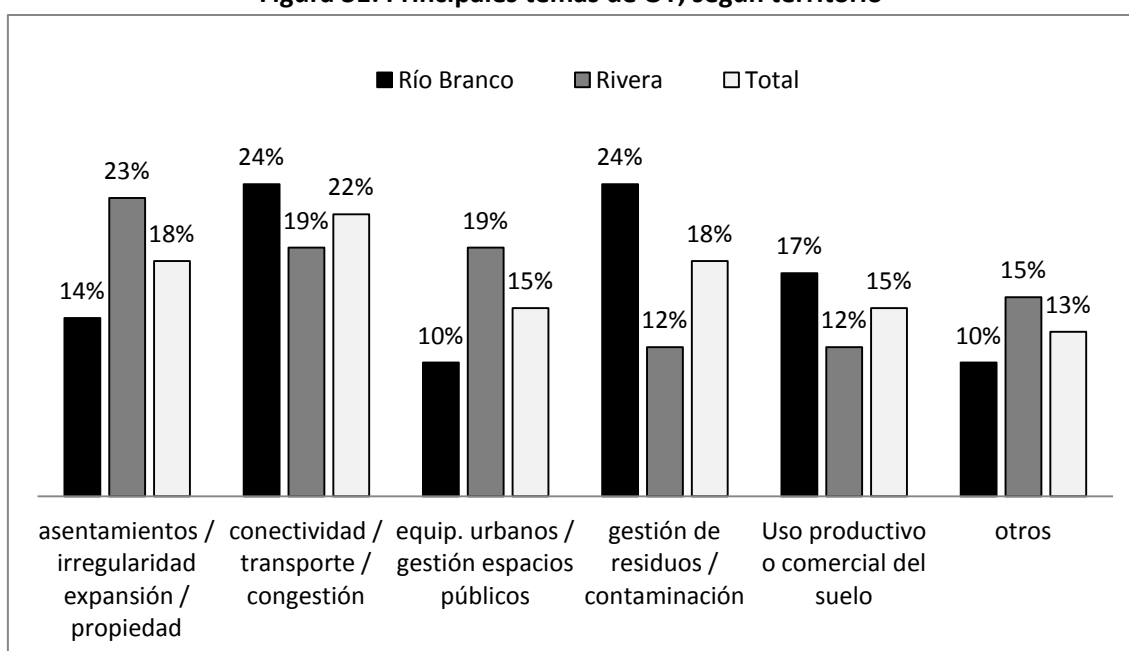
Algunos de los entrevistados que señalaban temas concretos sobre OT y demostraban conocimiento del tema eran críticos al manifestar que en el OT aún se "está en pañales". En general, como se ve en las entrevistas, la preocupación desde lo local en el tema existe (al menos en ciertos actores), pero falta mejorar las capacidades de cada lado, en particular de los gobiernos locales, para que puedan afrontar el tema con recursos (técnicos y materiales) permitiendo capacidad de intervención y control. Por otra parte, si bien tanto en Uruguay como en Brasil se señala la importancia por parte de los gobiernos locales de ver este tema en clave integrada, lo cierto es que en coordinación sobre este tema no hay casi nada.

Un aspecto crítico para la región de frontera es que al hablar con las dependencias de los gobiernos locales que se especializan en los temas de OT, o con la dependencia más cercana al tema, se manifiesta que el enfoque de OT para la frontera es que la línea divisoria se asume como un accidente natural, por ejemplo, una montaña, un lago, el mar, por lo que no se planifica teniendo en cuenta el otro lado, ni siquiera en ciudades que son en realidad un continuo urbano. En este sentido, algunos actores del gobierno local critican la normativa nacional argumentando que no deja espacio para una planificación transfronteriza del OT. Lo cierto es que con las competencias actuales de los gobiernos subnacionales es difícil que se puedan tomar definiciones y decisiones en clave binacional desde lo local, desde los gobiernos locales. No hay un marco normativo que regule el espacio transfronterizo delegando ciertas competencias que involucran temas binacionales, pero de ámbito local, en los gobiernos locales.

PRINCIPALES TEMAS DE OT EN LA FRONTERA URUGUAY-BRASIL

Para los entrevistados que hacen menciones sobre temas vinculados al OT se analiza cuáles son los temas, problemas y aspectos que reciben mayor cantidad de menciones. Es decir que se deja afuera el 43% de los entrevistados que no conocían sobre el tema o no fueron capaces de hacer ninguna mención.

Figura 31: Principales temas de OT, según territorio



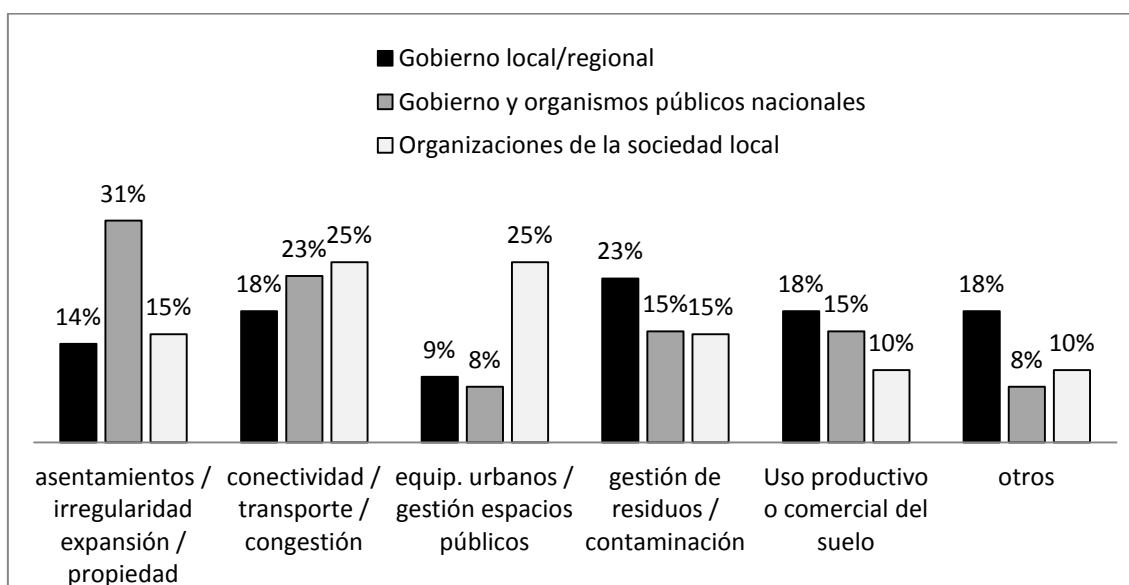
Fuente: propia.

Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

La figura 31 muestra que en Rio Branco los temas principales se relacionan con la organización de la conectividad y la congestión de tráfico (en buena medida en atención a las obras previstas de nuevo puente y obras de acceso, además de prever problemas de congestión ante un crecimiento de la actividad de los Free Shops, considerando que también se instalarán del lado de Brasil), así como el tema de la gestión de residuos (en gran medida vinculado a la actividad de los Free Shops) y la contaminación (en este caso vinculado al cuidado del río). Otro motivo es el uso productivo o comercial del suelo, que se vincula con la preocupación sobre todo de ordenar el crecimiento de las actividades de Free Shops y otras comerciales. Finalmente, aparece la preocupación por ordenar el crecimiento posible de la ciudad, dotándola de buenos equipamientos urbanos y evitando crecimiento de asentamientos irregulares y problemas de titulación de predios y viviendas.

En Rivera aparecen temas similares, pero hay alguna diferencia de énfasis. Claramente el principal problema en Rivera es ordenar la expansión de la ciudad y evitar que surjan nuevos asentamientos irregulares. En segundo lugar el tema de la conectividad, infraestructuras viales y congestión, junto con los equipamientos urbanos y gestión de espacios públicos. Luego siguen la gestión de residuos (vinculado con la actividad de Free Shops) y el uso productivo y comercial del suelo (también vinculado a los Free Shops y grandes superficies comerciales, que registran una expansión importante en los últimos años).

Figura 32: Principales temas de OT, según organización.



Fuente: propia.

A partir de los resultados que se resumen en las figuras 31 y 32, y apelando a aspectos cualitativos e información obtenidos de las entrevistas, a continuación se señalan aspectos que pueden ser de interés del punto de vista del O.T. en la frontera Uruguay-Brasil.

DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y PRODUCTIVA

Una situación muy relevante a considerar es la instalación de FREE SHOPS del lado de Brasil, lo que sucederá en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy. Al respecto hay un efecto directo esperado en la generación de mayor empleo y flujo de turismo de compras, con posibles efectos positivos en el desarrollo del turismo (gastronomía y hoteles, sobre todo). La percepción de los actores uruguayos sobre este tema es en general de visualizarlo como oportunidad de desarrollo para la región. Sin embargo, existe el riesgo de competencia entre el lado uruguayo y brasilero en lógica de juego de suma cero (lo que gana uno lo pierde el otro). Evitar esto requiere de mecanismos de coordinación importantes y un rol relevante en ello para los gobiernos locales.

En cuanto a los efectos más relevantes para el OT, se pueden identificar la congestión de tráfico y saturación de infraestructuras de las ciudades ante el aumento del flujo de visitantes (se supone que al flujo de brasileiros, que podría también aumentar, se sumaría un flujo igual de uruguayos, que concurrirían a los Free Shops de Brasil). Se requeriría pensar en lugares adecuados para estacionamiento para los ómnibus y vehículos, desarrollar servicios para choferes y vehículos (por ejemplo, plataformas de espera con servicios fuera del centro de la ciudad), así como prever cómo tratar el problema de los desperdicios de los ómnibus que se arrojarían en la vía pública.

Asociado a la dinámica de crecimiento de la actividad comercial en la frontera, más allá incluso de la instalación de Free Shops en Brasil, ya que se observa en los últimos años un crecimiento muy importante de grandes superficies comerciales en las ciudades de frontera del lado uruguayo (tiendas de diversos rubros con casas matrices en Montevideo), se encuentra un problema de dinámica de atracción de población, la que podría no encontrar en su totalidad empleo y condiciones adecuadas de vida, generando problemas de asentamientos irregulares. Esto es de esperarse en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy.

En general, las ciudades de frontera, y sobre todo las más grandes como Rivera o las que se encuentran estratégicamente ubicadas como Chuy, por el comportamiento cíclico de la actividad comercial en la frontera (muy vinculado al tipo de cambio), cuando hay períodos de bonanza atraen población que luego puede quedar excluida en barrios marginales o crear nuevos barrios irregulares. Este problema genera desafíos no resueltos de OT, y no hay articulación entre ambos lados de la frontera para abordarlo. En Rivera se han regularizado los asentamientos históricos y según lo indagado el plan de OT vigente se ha respetado. De todas formas, comienza en Rivera a visualizarse una nueva ola de asentamientos (incipientes) que es de suma preocupación controlar.

DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE CARÁCTER NACIONAL EN LA FRONTERA

Una situación detectada refiere a la señalización, dragado y preparación de la hidrovía entre las Lagunas Merín y Los Patos. Esto no se menciona como relevante desde la visión local en Rivera ciudad y Río Branco, pero si es un tema que se maneja desde la visión de los gobiernos departamentales. La localización de estos impactos se situarán en la Charqueada en Treinta y Tres y en Río Branco - en realidad en La Laguna con acceso por río Tacuarí -.

Al respecto, este tema asume una dimensión nacional y supranacional que vincula la posibilidad de sacar producción del sur del Brasil por el posible puerto de aguas profundas en Uruguay, lo que se puede identificar como un proyecto "uruguayo" o de sacar producción de Uruguay (del este y noreste del país) por el puerto de Río Grande en Brasil, que sería un proyecto "brasileño". Es decir que la hidrovía de las lagunas puede verse como instrumento para los dos proyectos, en función de un puerto en Uruguay o fortaleciendo el puerto de Río Grande. En el evento realizado en Rivera, Foro Internacional, promovido por el Congreso de Intendentes, Prefeitos y Alcaldes, quedó muy clara la postura oficial del gobierno estadual de Río Grande Do Sul y del empresariado de dicho Estado contraria al puerto de aguas profundas en Uruguay.

En cualquier caso, una obra como la hidrovía de las lagunas que configuraría un corredor logístico que conecta el sur de Brasil con Uruguay, con costos convenientes, implica un desafío en términos de OT y, más aún, de planificación en general del desarrollo. Si la actividad resultante de la operativa de la hidrovía es importante podría implicar la necesidad de ordenar usos del suelo en el entorno del puerto de Charqueada, desarrollar un puerto en el río Tacuarí (cerca de Río Branco) y prever las necesidades de servicios e infraestructuras junto con la conectividad de la hidrovía con la red vial o red ferroviaria, lo que supone ordenar esto en cuanto al impacto sobre el suelo urbano residencial y comercial de las localidades que se afecten, así como el tráfico de camiones.

Otro tema que se identificó y en este caso muy vinculado a la realidad local es el proyecto de puerto seco en la ciudad de Rivera y su conexión por vía férrea con la red de Brasil. Esto se ve desde Rivera como la posibilidad de desarrollo de actividades logísticas que generen empleo y servicios en el medio local. En términos de O.T. habría que tener en cuenta cómo gestionar los problemas de congestión de tráfico de camiones que debe ser evitado integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Al tiempo que sería necesario prever un ordenamiento del uso de suelo que destinara ciertas zonas para el desarrollo logístico e industrial, vinculado al puerto seco.

OBRAS DE INTERCONEXIÓN VIAL EN LOS PASOS DE FRONTERA

En este tema se identifica un tema muy relevante en Río Branco con la construcción del nuevo puente sobre el río Yaguarón, uniendo con otro potencial a las ciudades de Río Branco y Yaguarón, junto con la restauración del viejo puente Barón de Mauá, como patrimonio histórico transfronterizo. Se puede prever como efectos directos que esto generará un mayor tráfico de carga por el paso de frontera, dentro de un proyecto de Brasil de conectarse en un

corredor oceánico con Chile (con el Océano Pacífico). A su vez, hay posibilidad de algún desarrollo de actividades de servicios o comerciales en el medio local, aprovechando ese flujo de tránsito.

Al respecto, en Río Branco se plantea la necesidad de mitigar la congestión de tráfico de camiones integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Así como preservar el equilibrio entre el área comercial (Free Shops) y las zonas destinadas a servicios de logística y flujo de transporte de carga. En el corto plazo hay un tema más urgente que implica gestionar la etapa de construcción del puente nuevo y sus accesos. Al respecto hay que controlar que no se conforme un traslado de gente a trabajar en la obra que después quede sin trabajo afincado en el lugar, buscando ordenar el proceso y sus impactos en el territorio, pensando en soluciones de transporte y condiciones que eviten sentar las bases para futuros asentamientos informales. También ordenar la instalación de los servicios necesarios (por ejemplo, alimentación) que surjan para los obreros, para que no se generen usos inadecuados del suelo con consecuencias posteriores a la obra. A su vez, excediendo lo que hace al O.T., pero en la preocupación sobre la planificación del desarrollo desde una mirada integral, se debe controlar y evitar efectos negativos como prostitución infantil.

Como efecto colateral a la obra de infraestructura del nuevo puente en Río Branco, que tiene una lógica nacional y de integración regional internacional, la restauración del viejo puente Mauá revalorizándolo como patrimonio histórico es una oportunidad de desarrollo para ambas ciudades y en clave integradora. Bien organizado, esto podría tener un efecto de atracción turística y efectos de fortalecimiento de la identidad local transfronteriza. Habría que asegurar un entorno del puente acorde, con actividades adecuadas, marquesinas y publicidad que no afecte la visual, asegurar el cuidado del puente y estudiar la posibilidad de generar una zona de patrimonio histórico cultural, con circuitos en ambas ciudades, con eje principal en el puente. Al respecto se hace necesario mucha coordinación entre los gobiernos y autoridades competentes de uno y otro país (con un rol importante que debe permitirse a los gobiernos locales), con capacidad de planificación y, como herramienta de la misma, ordenación del territorio en función de dicha planificación.

CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS COMUNES.

En toda la frontera la actividad comercial, de los Free Shops y de las grandes superficies comerciales, genera problemas de residuos, por ejemplo, cartones, cajas, plásticos, envoltorios y cubiertas. Esto genera un problema de gestión de los residuos que encuentra trabas en las normativas nacionales e internacionales para generar soluciones conjuntas (considerando que la basura y su tratamiento es del espacio transfronterizo y no de un país u otro, debiendo duplicar los esfuerzos y recursos).

Por otra parte, la contaminación referida a los cursos de agua o dicho de otra forma la gestión de dichos recursos es algo que preocupa mucho. En Río Branco y Yaguarón se señala la falta de saneamiento del lado brasileiro, aunque se está en un plan para construir el saneamiento de la ciudad.

Desde una mirada más de valoración de la biodiversidad vinculada también a la identidad regional, se menciona en Rivera y Río Branco el tema de la región BIOMA PAMPA. Sin embargo, es una visión más trabajada desde Brasil, por las universidades brasileiras en la frontera y en algún caso con involucramiento de alguna dependencia de la Prefeituras.

10. CONCLUSIONES

LA FRONTERA: ¿ESPACIO DE INTEGRACIÓN?

En este trabajo nos planteamos el desafío de, por un lado, entender cómo afecta la frontera a las actividades socio-económicas en las aglomeraciones urbanas transfronterizas, identificando obstáculos y oportunidades para el desarrollo de las actividades económicas y sociales necesarias para promover el desarrollo en dichas regiones de frontera. Para ello intentamos entender cómo son las relaciones entre los actores sociales y económicos, públicos y privados, de uno y otro lado de la frontera, identificando sus efectos en términos de las economías y sociedades locales involucradas. Ello supuso también analizar cuáles son los principales problemas institucionales de toma de decisiones, gobernabilidad y gestión. Para, en función del diagnóstico realizado, poder proponer posibles recomendaciones de política a explorar, referidas al O.T y a la planificación del desarrollo en general.

En este sentido, propusimos abordar el desafío señalado desde un marco teórico específico que propone una relación entre factores endógenos y exógenos para explicar el relacionamiento entre actores en la frontera, y sus resultados en términos de integración o desintegración transfronteriza. Sin repetir aquí las hipótesis construidas y su verificación, a modo de resumen retomamos los siguientes hallazgos.

En primer lugar hay que decir que la denominación de frontera de paz y de integración es una que describe bien a la frontera Uruguay-Brasil. Sin duda los actores de uno y otro lado de la frontera muestran un conocimiento de sus pares y un sentimiento afectivo de identificación y/o valoración positiva. Estos factores endógenos cognitivo y afectivo son muy positivos para promover la integración de las sociedades de ambos lados de la frontera. En cuanto al factor acción que refiere a cuánto hay realmente de interacción, ya sea bilateral y/o en ámbitos multilaterales de coordinación entre los actores de uno y otro lado de la frontera, se puede señalar que dicha interacción existe y muestra concordancia con los factores cognitivos y afectivos favorables.

Lo anterior se puede comprobar también con el análisis de redes que muestra a través de diversos indicadores que hay una alta interacción de organizaciones desde los dos lados de la frontera. Esta pauta se observa tanto para las organizaciones uruguayas como para las brasileras. El alto porcentaje de nodos implicados con actores del país vecino y la mayor densidad de las redes transfronterizas (considerando solo nodos que se vinculan con nodos del país vecino) frente a las redes territoriales son los principales reflejos de esta realidad.

Sin embargo, también se puede ver que lo que indican los factores cognitivos y afectivos entre los actores y organizaciones de uno y otro lado encierra un potencial aún mayor de interacción, que no se refleja en su plenitud, ya que (considerando ambos territorios) hay un 22% de los entrevistados que no realiza acciones bilaterales con pares y un 33% que solo lo ha hecho en forma eventual o alguna vez, a la vez que un 18% no participó nunca de un ámbito de coordinación y un 27% solo lo hizo alguna vez.

A su vez, si los resultados se analizan por tipo de organización se ve que en términos de acciones los que más frecuentemente y en forma regular las realizan son los organismos y servicios que dependen de la administración central, que son los que responden que realizan más acciones conjuntas frecuentemente y participan en forma más regular de espacios de coordinación. Los gobiernos locales (sus dependencias) y las organizaciones locales tienden a tener una vinculación en acciones conjuntas y espacios de coordinación más eventuales y puntuales, al tiempo que una buena parte de las respuestas manifiesta que eso no ocurre nunca o casi nunca.

Lo anterior se complementa con el análisis de redes ya que el mismo muestra que mientras en el territorio nacional (es decir, Río Branco, del lado uruguayo, por ejemplo) las organizaciones nacionales son más centrales en tanto se vinculan con muchas organizaciones del medio, en su relación transfronteriza tienden a tener solamente relaciones bilaterales con sus pares del otro lado. Por lo tanto, las nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales. Esto puede llevar a que las agendas transfronterizas se tornen más sectoriales que territoriales. Por ejemplo, en temas como la seguridad, la salud o las prestaciones sociales, las cuestiones se definen en los ámbitos nacionales con coordinaciones bilaterales (entre autoridades centrales) independientemente del resto de actores locales. Por lo tanto, la mayor multilateralidad y por ende centralidad de los actores locales en los vínculos de las redes transfronterizas no necesariamente se refleja en capacidad de decisión en algunos temas claves para la sociedad local (que son claves porque así lo señalaban los propios actores locales), los que quedan circunscriptos a relaciones bilaterales entre organismos centrales de uno y otro país, que resolverán no necesariamente implicados en la agenda local de prioridades.

Por lo tanto, se puede decir que encontramos evidencia de que el funcionamiento del espacio transfronterizo, sobre todo en el tejido de relaciones entre actores locales de uno y otro lado, se ve afectado por factores exógenos referidos fundamentalmente a las políticas nacionales de frontera y las normativas vigentes en cada país. Otro factor limitante ha sido históricamente el tipo de cambio, pero no lo es en esta última década, ya que el comportamiento de la política cambiaria ha estado desalineada de la trayectoria histórica de fuertes fluctuaciones y comportamiento cíclicos (tan negativos para las actividades en la frontera).

Los efectos de estos factores exógenos parecen inhibir posibles resultados más importantes en términos de acciones e interacciones en la frontera, sobre todo entre los actores locales, que muestran condiciones muy buenas desde los factores endógenos cognitivos y afectivos. Como resultado el espacio transfronterizo a nivel del funcionamiento de las organizaciones e instituciones, como reflejo de las políticas, se fragmenta, lo que debilita el potencial aprovechamiento de capital social transfronterizo latente y no favorece conductas asociativas ni proyectos socio-territoriales realmente integrados (y no marcados por la nacionalidad de los actores). Esto afecta a las relaciones entre gobiernos locales de uno y otro lado de la frontera y entre las organizaciones sociales, productivas y educativas de uno y otro país.

Sin embargo, en el trabajo de campo se identificaron varios ámbitos de articulación y cooperación que podrían impulsar una nueva forma de gobernanza en estos territorios.

Algunas son iniciativas desde la política y gobierno nacional, otras tienen una impronta claramente local.

En primer lugar destaca la figura de los Comité de Frontera, en el marco de la política impulsada por el MRREE. Si bien es un instrumento con objetivos interesantes, como alimentar las agendas binacionales que se discuten a más alto nivel con las agendas locales transfronterizas, son claramente insuficientes, al menos en su actual funcionamiento. Esto se debe a que son instancias prácticamente anuales, donde las autoridades nacionales se reúnen en el territorio con los actores locales, pero sin generar instancias intermedias de trabajo desde una agenda propiamente local. En las de 2014 (las últimas eran de 2013 y 2012) se planteó la necesidad de formar sub-comisiones que trabajaran en forma continuada, y no esperar al otro comité, dentro de un año. Al respecto es sorprendente que la agenda en 2012 y las propuestas se repiten en gran medida en las actas que surgieron de los comités de 2014.

En Rivera y Santana Do Livramento hay una experiencia que viene marcada desde iniciativas lideradas por organismos nacionales, sobre todo el MIDES, pero con clara impronta local. Desde octubre de 2013 funciona la Comisión Binacional de Frontera, que se había armado ya en 2011 pero sin institucionalizarse (funcionando como ámbito informal). Esta comisión se institucionalizó en 2013 en el marco de la Mesa Temática de Frontera dentro de la política de las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) del MIDES.

Otra iniciativa que surge en este caso desde los gobiernos locales es el Congreso de Prefeitos, Intendentes y Alcaldes, que se reunió este año en Rivera. Es interesante notar que el MRREE lejos de ahogar esta iniciativa la incorpora dentro del esquema que intenta articular dentro de una nueva visión de una política de frontera no basada en la defensa sino en la integración. Pero de todas formas este ámbito entre gobiernos locales de uno y otro país no tiene un marco jurídico claro que lo sustente, lindando demasiado con la informalidad propia de las iniciativas locales en la frontera.

Por último, en Rivera hay una experiencia local de Gabinete Binacional entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana Do Livramento, que se reúnen cada 15 días o a veces 1 vez por mes. Es una buena experiencia de coordinación que trata de articular soluciones en conjunto para problemas de las dos ciudades. Un problema de este Gabinete es que, como todo lo que no surja dentro del esquema de la política nacional, no está institucionalizado y parecería depender mucho de la impronta personal de alguno de los actores de ambos gobiernos.

¿ES POSIBLE PENSAR EN NUEVOS ESQUEMAS DE GOBERNANZA PARA LA FRONTERA?

Hay que destacar que los gobiernos nacionales de Uruguay y Brasil han adoptado una fuerte impronta que busca generar integración en la frontera. Esto se refleja en acuerdos y convenios concretos, no solo en buenas intenciones. De ello es prueba el acuerdo para que profesionales de la salud puedan ejercer de un lado a otro de la frontera (al respecto hay alguna interpretación de la normativa que es restrictiva, por lo que debería revisarse y disipar dudas, estableciendo que claramente se puede ejercer como médico y recetar en ambos lados de la línea divisoria; pero en todo caso se trata de afinar el lápiz). Otro ejemplo es el acuerdo

recientemente firmado para la libre circulación de ambulancias y coches de bomberos en la frontera.

Sin embargo, las agendas locales y sus prioridades no se pueden gestionar desde Montevideo o Brasilia. Por lo tanto, el rol de los gobiernos subnacionales debe ser mayor en estos procesos. El mecanismo elegido para llevar a las reuniones de alto nivel entre Brasil y Uruguay las agendas de la frontera, que son los Comités de Frontera, tiene un diseño formalmente bueno pero en la práctica se desdibuja. Los Comités se reúnen una vez por año, no se ha logrado trabajar en comisiones locales que sigan los temas y se puede ver cierto descreimiento en el instrumento por parte de los actores locales. No dejan de ser instancias donde el gobierno nacional arrima la oreja y desde lo local hay que tratar de gritar alto, para que luego el reclamo siga los caminos burocráticos que debe seguir hasta en algún momento permear el marco jurídico y normativo, de modo de terminar afectando la realidad local que se quiere transformar.

Lo anterior está dicho desde una visión de desarrollo local que no es autárquica, por el contrario, es una visión que reconoce lo que es del gobierno central para el gobierno central y la necesidad de alinear las estrategias locales a las regionales y estas a las nacionales. Pero desde esta visión también se defiende que la integración transfronteriza debe ser construida con los actores locales y desde los actores locales, dentro de un marco nacional de definiciones respecto al relacionamiento con Brasil y las cuestiones de frontera, pero con ciertos ámbitos de decisión efectiva sobre el proceso que descansa en los gobiernos locales y en las organizaciones de la sociedad local.

En particular se observa un desbalance entre gobiernos locales de un lado y otro. En particular, en Río Branco el Municipio es un actor de menor fuste frente a las capacidades que tiene la Prefeitura. Incluso en el caso de Rivera, que si bien se trata de una Intendencia por lo que en términos de recursos puede incluso ser más potente que la Prefeitura de Santana Do Livramento, en términos de relacionamiento con el nivel nacional tampoco una Intendencia puede sentirse al mismo nivel que una Prefeitura. Por ejemplo, la Intendencia no es capaz (no tiene jurisdicción) de generar o dar institucionalidad a un ámbito de articulación transfronteriza, aunque este sea un ámbito solo de articulación y no más que eso. La Prefeitura si puede hacerlo con un decreto y obligar a participar del mismo a las instituciones nacionales.

En suma, sin dudas se han podido identificar diferentes iniciativas que buscan innovar en gobernanza y gestión en la frontera. Es muy importante que desde el MRREE hay una visión que es favorable a promover estos espacios. Sin embargo, sin que se modifique en forma más profunda el esquema de descentralización en Uruguay, con mayores cambios que los recientes intentos de corregir algunos errores e imprecisiones de la ley de Municipios, involucrando incluso nuevas competencias y definiciones en torno al relacionamiento entre los Gobiernos Departamentales y el Gobierno Nacional, parece difícil que se pueda genera una agenda desde lo local y regional que incorpore el tema transfronterizo. Por lo tanto, que este tema llegue en forma prioritaria a la agenda diplomática y de integración supranacional con Brasil seguirá dependiendo de los canales indirectos y procesos en los que los actores locales ven que tienen poco campo para opinar e influir en las decisiones.

Como recomendación, desde la perspectiva teórica que asumimos y declaramos explícitamente, señalamos que para avanzar en una agenda regional transfronteriza, con un cierto grado de innovación institucional, no solo en gestión sino en términos de gobernanza, parece necesario explicitar las tensiones existentes entre los diferentes niveles de gobierno, en las escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales, permitiendo, dentro de un esquema de integración supranacional definido por los ámbitos nacionales una cierta autonomía para desde los gobiernos locales pautar una agenda adecuada al desafío que supone abordar una realidad transfronteriza que no puede ser asumida desde la capital del país. De no avanzar por este camino, lo que queda es avanzar por la vía de los acuerdos informales y las improntas personales de quienes estén al frente de los organismos nacionales competentes y en los gobiernos locales de turno, alcanzando resultados parciales y seguramente poco estables.

PRINCIPALES PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES EN LA FRONTERA

Considerando al total de entrevistados, los temas más relevantes en relación con la frontera que encierran problemas y desafíos son la educación y la salud, la informalidad y la cultura de frontera (relacionado con lo primero) y, en general, la falta de vías institucionalizadas y formales para resolver las cosas.

Sin embargo, analizando según el tipo de actor u organización, se nota que para los gobiernos locales las menciones sobre los principales problemas relacionados con la frontera sitúan en primer lugar a la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (23%), seguido de la educación y salud (14%) y los aspectos vinculados a los Free Shops y el comercio en general (14%). Otros temas que aparecen como preocupación son el narcotráfico y trata de personas, así como la seguridad (vinculado a la delincuencia común).

En el caso de la organizaciones de la sociedad local los principales temas problemas en la frontera son la salud y al educación (30%) junto con la informalidad y la cultura de frontera (28%), además de la falta de vías institucionales formales para resolver las cosas (17%).

Por lo tanto, es interesante notar como las menciones sobre los problemas tienen un claro sesgo marcado por el tipo de organización que responde, más que por el territorio o incluso la nacionalidad del entrevistado. Esto es bastante lógico dado que cada actor y organización tiene una agenda propia respecto a sus cometidos en el espacio de frontera y, a la vez, se para desde su condición, favorable o desfavorable, respecto a las herramientas, recursos y habilidades con las que cuenta para responder a los desafíos que dichos problemas plantean.

No obstante lo anterior, los temas de educación y salud son una constante en todos los casos, por lo que se trata de temas muy sensibles a todas las organizaciones. En primer lugar, la sociedad local lógicamente sitúa como prioridad la educación y la salud, y siente especialmente importante enfrentar los problemas que la condición de frontera puede generar en el funcionamiento de tan importantes servicios y derechos para la gente. Los gobiernos locales se hacen eco de esas preocupaciones y demandas, al tiempo que los organismos nacionales son en general los que tienen los principales programas y recursos de la política pública para atender estas áreas, educación y salud, por lo que no es extraño que sean una prioridad en su agenda. En el mismo sentido de lo último expresado, los temas de

prestaciones sociales y acceso a derechos son temas claves en la agenda de los organismos nacionales, ya que son los encargados de dichas políticas.

Es muy ilustrativo que el problema de la inexistencia de marcos normativos y vías institucionales formales para resolver los problemas sea un aspecto destacado por las organizaciones locales, del gobierno local y de la sociedad local, y mucho menos por las organizaciones nacionales. Esto refleja que en muchos de los temas prioritarios, como salud, educación, seguridad, prestaciones sociales, entre otros, no hay herramientas jurídicas ni espacios de poder efectivo para tomar resoluciones desde lo local, dependiendo de normativas nacionales que incluso son barreras declaradas por los propios organismos nacionales para interactuar con sus pares de la frontera, pero que en cualquier caso terminan dirimiendo los problemas (o al menos intentándolo) en ámbitos bilaterales de diálogo de tipo central-central o arriba-arriba.

Finalizando con los problemas identificados, recuperamos algunas cuestiones para remarcar, a modo de reforzar la necesidad de avanzar en temas que ya estaban en la agenda de por lo menos las reuniones pasadas de los años 2012 y 2013 de los Comités de Frontera (reconociendo que en muchos casos hay avances) y que refieren a:

- Los vehículos oficiales pueden cruzar la frontera (con la carta verde) y tienen seguro, que en el caso de Uruguay incluye no solo al vehículo sino también al funcionario pero solo si este cruza la frontera con el vehículo. Por lo tanto, no hay seguro para el funcionario si cruza a pie o en un vehículo no oficial, lo que es frecuente en ciudades que casi que conforman una única aglomeración urbana (sobre todo en Rivera), por lo que si a ese funcionario le pasa algo en Brasil no tiene cobertura.
- Pero hay un problema aún más grande y que refiere a que la gestión del espacio transfronterizo para las políticas sociales no está contemplada. Por lo que si un funcionario del MIDES interviene en un hogar de ciudadanos uruguayos pero que está ubicada en Santana Do Livramento, o incluso si realiza una visita conjunta con la Secretaría de Asistencia Social de Brasil, estaría en una situación como mínimo irregular (por no decir ilegal).
- Estos problemas de normativa y jurisdicciones nacionales pueden provocar que frente a problemas de violencia doméstica, pobreza, abuso de menores, problemas de tenencia de menores, entre otros, que afecten a familias uruguayas que viven en Brasil, la Secretaría Social de la Prefeitura o el organismo estadual competente de Brasil no podría resolver ni actuar porque esas personas no tienen documento de identidad brasileiro. Tampoco podría intervenir el MIDES, porque no están en territorio uruguayo.
- Un tema más general de la normativa, que afecta a todos los ciudadanos, es la normativa existente sobre documentación fronteriza. Como se identificó en el trabajo, hay problemas al respecto:
 - Hay asimetrías, en Uruguay la documentación de frontera es válida para estudio y trabajo, pero no para la residencia, mientras que en Brasil también se reconoce para la residencia. También hay asimetrías en cómo se aplica en cada país el criterio de validez en el radio de 20km de la frontera y en lo que se exige a las personas para acceder al documento en cada caso.

- Más preocupante es que la obtención de la documentación de frontera no aporta realmente un diferencial respecto a la situación de no tenerla, ya que no es reconocida por varias de las instituciones y organismos públicos y privados de cada país.
- En la educación, si bien hay casos de acuerdos formales que incluyen cursos conjuntos e incluso doble titulación, para los casos en los que no existen estos acuerdos formales se generan problemas, y los trámites no se diferencian de otras realidades que intenten hacer el mismo acuerdo entre instituciones de ambos países. La frontera no opera como una condición facilitadora, desde el punto de vista formal.
- En la salud también la normativa puede suponer barreras para la gestión transfronteriza de los recursos y la atención de las personas. Un aspecto que se identificó por parte de los actores como conflictivo es el caso de los médicos uruguayos que trabajan en Brasil. En el plano de la atención a las personas se ha avanzado mucho respecto a décadas anteriores y se realiza un uso más racional de los recursos complementando los equipamientos de hospitales de un lado y otro de la frontera. Pero aún quedan aspectos a mejorar e incluso promover desde la normativa.
- En lo que refiere a la seguridad no hay una gestión conjunta del problema, aunque existe cooperación informal. Es necesario acordar e implementar protocolos para las persecuciones de la policía (en caliente), para la cooperación judicial y, en general, para regular y coordinar el accionar de las policías de un lado y otro.
- Con respecto a algunos servicios vinculados con emergencias, como lo que refiere a la libre circulación en la frontera de vehículos de bomberos y ambulancias, han habido avances importantes en la normativa, con acuerdos formales binacionales. Pero hay otros servicios que también revisten de importancia en los que para que un vehículo cruce la frontera el trámite burocrático y la autorización legal lleva demasiado tiempo.
- En lo que refiere a los controles fronterizos, es claro el problema de la ausencia de controles integrados. Se hace doble control, del lado de Uruguay y del de Brasil. Por otra parte, desde las organizaciones de la sociedad local y desde los gobiernos locales se señala que no hay consideración de que la vida social, económica y cultural se desarrolla en un espacio transfronterizo. Por lo que cualquier actividad que suponga realizar de un lado de la frontera un evento social, económico o cultural enfrenta un problema importante para pasar de un lado al otro de la frontera materiales de promoción, muestras y obras de arte, equipamiento y material industrial o agrícola, e incluso para movilizar recursos humanos, artistas y profesionales.

En cuanto a las oportunidades que se identifica en la frontera otra vez se notan respuestas diferentes según el tipo de organización entrevistada. Mientras para las organizaciones de la sociedad local y las dependencias de los gobiernos locales la mayor oportunidad que se señala es la actividad comercial y la generación de fuentes de trabajo, para las organizaciones dependientes del nivel central, si bien ese aspecto es importante, es más mencionada la oportunidad que ofrece la frontera para la cooperación y aprendizaje. A su vez, el turismo es más señalado por las organizaciones locales, gobierno y sociedad, que por las organizaciones nacionales.

Al igual que con los problemas, las oportunidades señaladas reflejan también las agendas de cada tipo de actor y organización, donde además de una diferenciación entre el carácter público y no público (sociedad civil) de la organización, es mucho más notoria la diferenciación entre lo que puede ser una agenda local y una agenda nacional. De todas formas, con diferente énfasis, todos los actores, locales y nacionales, señalan temas similares, por lo que una agenda común es posible, con las lógicas priorizaciones que cada organización debe dar según sus objetivos y naturaleza.

RECOMENDACIONES SOBRE ALGUNOS ASPECTOS CLAVES A CONSIDERAR PARA EL O.T.

En este punto se recuperan algunos de los hallazgos del trabajo que señalan aspectos que pueden ser críticos para pensar en términos de planificación y O.T.

- Una situación muy relevante a considerar es la instalación de FREE SHOPS del lado de Brasil, lo que sucederá en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy. Al respecto hay un efecto directo esperado en la generación de mayor empleo y flujo de turismo de compras, con posibles efectos positivos en el desarrollo del turismo (gastronomía y hoteles, sobre todo) y también aspectos a mitigar como congestión, expansión no deseada de ciertos usos del suelo, mayor cantidad de residuos y problemas de seguridad.
- Asociado a la dinámica de crecimiento de la actividad comercial en la frontera, más allá incluso de la instalación de Free Shops en Brasil, ya que se observa en los últimos años un crecimiento muy importante de grandes superficies comerciales en las ciudades de frontera del lado uruguayo (tiendas de diversos rubros con casas matrices en Montevideo), se encuentra un problema de dinámica de atracción de población, la que podría no encontrar en su totalidad empleo y condiciones adecuadas de vida, generando problemas de asentamientos irregulares. Esto es de esperarse en todas las ciudades de frontera con Brasil, con mayor potencial de impacto en Rivera, Río Branco y Chuy.
- En Rivera se han regularizado los asentamientos históricos y según lo indagado el plan de OT vigente se ha respetado, pero comienza a visualizarse una nueva ola de asentamientos (incipientes) que es de suma preocupación controlar.
- Un tema que escapa un poco a los conglomerados urbanos en sí mismos pero tiene un impacto regional muy relevante es el desarrollo de obras de infraestructura de transporte y logística de carácter nacional en la frontera. Por ejemplo, la señalización, dragado y preparación del corredor de la hidrovía entre las Lagunas Merín y Los Patos, que tendrá impactos que se situarán en la Charqueada en Treinta y Tres y en Río Branco - acceso por río Tacuarí -. Otro tema que se identificó y en este caso muy vinculado a la realidad local es el proyecto de puerto seco en la ciudad de Rivera y su conexión por vía férrea con la red de Brasil. Esto se ve desde Rivera como la posibilidad de desarrollo de actividades logísticas que generen empleo y servicios en el medio local. En términos de O.T. habría que tener en cuenta cómo gestionar los problemas de congestión de tráfico de camiones que debe ser evitado integrando los controles de frontera y evitando que los camiones entren a planta urbana. Al tiempo que sería necesario prever un ordenamiento del uso de suelo que destinara ciertas zonas para el desarrollo logístico e industrial, vinculado al puerto seco.

- En Río Branco se identifica un tema muy relevante que es la construcción del nuevo puente sobre el río Yaguarón, junto con la restauración del viejo puente Barón de Mauá como patrimonio histórico transfronterizo. Se puede prever como efectos directos que esto generará un mayor tráfico de carga por el paso de frontera, dentro de un proyecto de Brasil de conectarse en un corredor oceánico con Chile (con el Océano Pacífico). A su vez, hay posibilidad de algún desarrollo de actividades de servicios o comerciales en el medio local, aprovechando ese flujo de tránsito. Es urgente planificar en este sentido, con visión de desarrollo local y uso de las herramientas de O.T.
- Como efecto colateral de corto plazo, las obras de infraestructura de gran porte como el nuevo puente en Río Branco pueden traer efectos no deseados, como prostitución infantil o generación de asentamientos luego de la fase de construcción. Esto debe ser evitado, lo que requiere mucha coordinación entre los gobiernos y autoridades competentes de uno y otro país (con un rol importante que debe permitirse a los gobiernos locales), con capacidad de planificación y, como herramienta de la misma, ordenación del territorio en función de dicha planificación. De esta forma no solo pueden mitigarse efectos negativos sino aprovechar o generar efectos positivos, por ejemplo, de atracción turística y efectos de fortalecimiento de la identidad local transfronteriza. Habría que asegurar un entorno del puente acorde, con actividades adecuadas, marquesinas y publicidad que no afecte la visual, y estudiar la posibilidad de generar una zona de patrimonio histórico cultural, con circuitos en ambas ciudades, con eje principal en el puente.
- Otros temas que aparecen entre las luces amarillas que se pueden mapear en la frontera refieren a la gestión de residuos y los problemas de contaminación. En este aspecto es necesario avanzar más desde los acuerdos bilaterales, compatibilizando las oportunidades de sinergias de una frontera como la uruguaya-brasilera (para armar esquemas de gestión transfronteriza) con las restricciones que hay en el derecho internacional sobre el tema basura y su tránsito en la frontera.
- Desde una mirada más de valoración de la biodiversidad vinculada también a la identidad regional, se menciona en Rivera y Río Branco el tema de la región BIOMA PAMPA. Sin embargo, es una visión más trabajada desde Brasil, por las universidades brasileras en la frontera y en algún caso con involucramiento de alguna dependencia de la Prefeituras. Esto puede ser una oportunidad para explorar desde un fortalecimiento de los gobiernos locales y la sociedad local, con capacidad de elaborar planes locales de desarrollo, por ejemplo, aprovechando la herramienta que prevé la Ley de O.T y desarrollo sostenible para la planificación local.

11. BIBLIOGRAFÍA

Arriagada, I. (2003) "Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto", *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, nº3, pp.557-584.

ART PNUD (2008a) *Diagnóstico Económico Local. Rivera*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social. Disponible en: www.arturuguay.org

ART PNUD (2008b) *Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. SERIE: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social. Disponible en: www.arturuguay.org

Campbell, J. y Lapham, B. (2001) "Real exchange rate fluctuations and the dynamics of retail trade industries on the U.S. – Canada border" [en línea]. Working Paper 8558, National Bureau Of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8558>

Da Mata Machado, M. N. (2002) *Entrevista de Pesquisa. A interação pesquisador/entrevistado*, Editora Arte, Belo Horizonte-Brasil.

Fleming, L., King, C. y Juda, A. (2007). "Small Worlds and Regional Innovation". *Organization Science*, vol. 18.

Galaso, P. (2011) "El papel del capital social en el desarrollo. Un estudio de las redes de innovación en España" en *NUEVOS ENFOQUES DEL DESARROLLO. Una Mirada desde las Regiones*, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo; pp.13-46.

Molina, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Ed. Bellaterra, Barcelona.

North, Douglass C. (1993) *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México D.F.: Fondo de Cultura Económico

Pretty, J., Guij, I., Thompson, J., Scoones, J. (1995) *Participatory learning & action. A trainer's guide*. IIED, Participatory Methodology Series, London.

Renard, J-P (1992) "Population et frontiers: problématiques et methods" *Espace Populations Societes*, nº 2, pp.167-184.

Rodríguez Miranda, A. (coord.) (2014) *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Convenio Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Industria, Minería y Energía e Instituto de Economía (Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR). Mastergraf: Montevideo, enero 2014. ISBN: 978-9974-8368-8-4.

Rodríguez Miranda, A. (2011a). *Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay*. En Gutiérrez, L. y Limas, M. (Eds.). *Nuevos enfoques del desarrollo. Una mirada desde las regiones* (285-327). México: Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo y Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

Rodríguez Miranda, A. (2011b) *Diagnóstico de cohesión territorial para Uruguay*. Programa Uruguay Integra - Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Asistencia Técnica Internacional (EuropeAid/126775/C/SER/UY).

Rodríguez Miranda, A. (2010) "La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local", *Nóesis*, vol. 19, núm. 37, 2010, pp. 14-51, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Ciudad Juárez, México.

Schilling, M. A. y Phelps, C. C. (2007). "Interfirm Collaboration Networks: The Impact of Small World Connectivity on Firm Innovation". *Management Science*, vol. 53, no. 7.

Singh, J. (2003). "Social Networks as Drivers of Knowledge Diffusion". Harvard University, Mimeo.

Veiga, D. (2010). *Estructura social y ciudades en el Uruguay: tendencias recientes*, Montevideo: Departamento de Sociología, FCS, UDELAR.

Velde, B.M.R Van der (1998) "Labour market in a border area. Searching for jobs and the influence of borders" [en línea] European Regional Science Association. Disponible en: <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa98/papers/104.pdf>

Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis. Methods and Applications*. Cambridge University Press, Cambridge.

Williamson, O.E. (1993), "Calculativeness, trust, and economic organization", *Journal of Law and Economics* vol. XXXVI, pp. 453-486.

Uzzi, B. y Spiro, J. (2005). "Collaboration and Creativity: The Small World Problem". *AJS*, vol. 111 n. 2.

Uzzi, B. (2008). "A Social Network's Changing Statistical Properties and the Quality of Human Innovation". *Journal of Physics A: Mathematical and Theoretical*; 41.

Yin, R. (1993) *Case study research: Design and methods*, Sage Publications (Col. Applied Social Research Methods, vol. 5), Tercera edición (Primera 1984), Beverly Hills.

ANEXO I: Pautas según tipo de actor a entrevistar

Pautas para las entrevistas

Se presentan a continuación los aspectos de información que se pretenden obtener mediante las entrevistas a cada actor. Aunque se aconseja seguir el orden indicado, si la información se extrae de respuestas anteriores no es necesario formular todas las preguntas, excepto aquellas del bloque final –marcadas con (*)–.

Intendencias y Municipios - Prefeituras

Para la Intendencia: Visión global (el Intendente o secretario general)

- 1) ¿En qué temas de la agenda la frontera es más influyente? (agenda social, económica, salud, ambiental, etc.) Detalle por qué.
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en las políticas, la gestión cotidiana y la planificación de mediano y largo plazo de la institución?
- 3) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 4) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial? En ese caso, ¿cómo ha sido incorporado el tema de la frontera? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)? (Si no tienen, cómo se da la planificación del uso del territorio?)
- 5) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 6) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 7) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Direcciones de la intendencia

Salud, Ordenamiento Territorial, Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Servicios Urbanos...

1. ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección-Unidad?
2. ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
3. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
4. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
5. ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
6. ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 - 6.1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 - 6.2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

7. BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Programas y oficinas nacionales en el territorio

Consulados, ASSE, Hospital, MIDES- Frontera, MIDES-Dir.Deptal, DINAPYME, OPP, otros.

- 1) ¿Cuáles son las dos áreas y principales líneas de acción en la que trabaja la Dirección-Unidad?
- 2) ¿Cómo incorpora el tema de la frontera en la gestión cotidiana y en la planificación, en qué áreas y líneas de trabajo la frontera es más influyente? Detalle por qué.
- 3) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 4) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 5) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 6) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

7) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Entidades de formación y capacitación

Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas; de Brasil), Escuelas Técnicas (UTU).

- 1) Describa brevemente cuáles son las dos líneas más importantes de su oferta en de cursos y capacitación y, en particular, referida a la región.
- 2) Respecto a la oferta de capacitación con que cuenta la localidad/región: ¿cuáles diría que son sus fortalezas y debilidades, para atender a los procesos económicos y sociales localizados en el territorio?
- 3) Dentro de su oferta de cursos, ¿qué rol tiene la frontera?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Desarrolla o desarrolló actividades conjuntas de capacitación con empresas (uruguayas o brasileras)? Describalas.
- 6) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 7) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad?
- 8) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 9) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

10) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Organizaciones de la sociedad civil

ONG, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de trabajadores, referentes sociales.

- 1) Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- 2) En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo social y económico? ¿Qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- 3) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe una agenda propia y actores que la vehiculicen?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de coordinación o proyectos conjuntos de carácter binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 6) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 7) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
 1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
 2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
- 8) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

Asociaciones empresariales

Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales y similares, referentes empresariales.

- 1) Describa muy brevemente el principal objetivo de su organización.
- 2) En general, ¿cuáles son las principales restricciones o problemas que ustedes encuentran en esta localidad/región para el desarrollo empresarial? ¿qué papel tiene la frontera en estos problemas?
- 3) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de los actores empresariales (empresarios y asociaciones empresariales) en la localidad y el departamento?
- 4) ¿Hay experiencias concretas de coordinación o proyectos conjuntos de carácter binacional? ¿Podría contarnos esas experiencias?
- 5) ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe algún vínculo entre estos actores y los actores empresariales?
- 6) ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
- 7) ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué cosas se pueden hacer para que se aprovechen bien esas oportunidades?
- 8) ¿Cuentan con Plan de Ordenamiento Territorial?
1. Si tienen Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la frontera en los planes? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?
2. Si no tienen Plan: Desde la perspectiva de su Dirección-Unidad, ¿cómo podría incorporarse el tema de la frontera en los planes de ordenamiento territorial? ¿qué desafíos quedan aún por abordar (en relación con la frontera)?

9) BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

Nota: si no la ha descrito antes y surge alguna experiencia exitosa o novedosa de gestión o cooperación transfronteriza, que la describa en detalle. Además, si se mencionan arreglos entre ciudades, conviene averiguar si se encuadran en convenio de origen central, o si están por fuera de marcos binacionales.

BLOQUE DE PREGUNTAS DE REDES

- A) (*)** ¿Cuáles son las instituciones (tanto en lo local como en lo nacional, uruguayas y brasileras) más relevantes en la problemática de frontera? Explique por qué y cómo se vincula a ellas.

Institución	Breve explicación

- B) (*)** ¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta para obtener información relevante respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? ¿Con qué frecuencia les consulta?

Institución	Frecuencia de la consulta

- C) (*)** ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) mantiene o integra ámbitos de coordinación y articulación (ej.: mesas, reuniones, foros...) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del ámbito

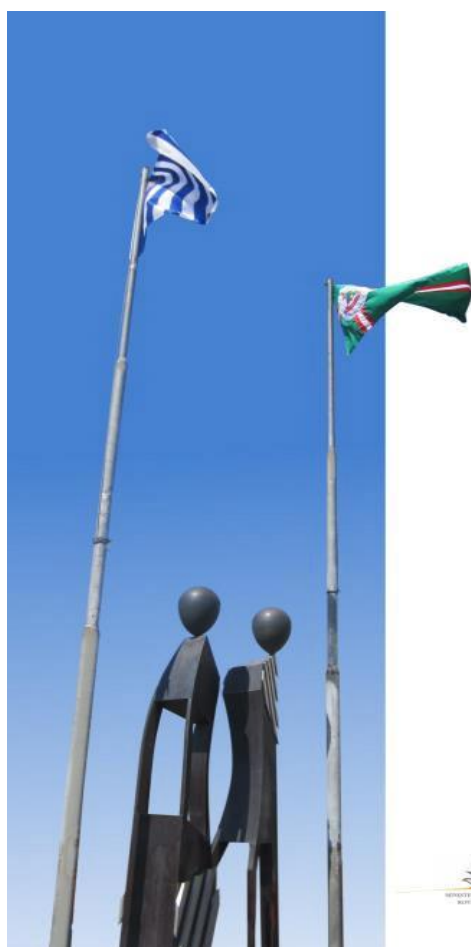
- D) (*)** ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha realizado proyectos o acciones conjuntas (que suponen compartir responsabilidad y objetivos) respecto a temas o problemas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del proyecto o acción

- E) (*)** ¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) ha tenido desencuentros respecto a temas relacionados con la frontera? Descríbalos.

Institución	Descripción del desencuentro

ANEXO II: Foro internacional en Rivera



COMITÉ BINACIONAL DE INTENDENTES, PREFEITOS Y ALCALDES
DE FRONTERA URUGUAY BRASIL



FORO

INTERNACIONAL UNA FRONTERA EN AVANZADA

Construyendo un territorio binacional
de oportunidades para el desarrollo.

RIVERA 2014



Un espacio para una puesta en común temas que interesan a los actores en el territorio binacional fronterizo.

Un hito en el proceso de construcción de un escenario de desarrollo posible y deseable consolidado.

Una oportunidad de establecer acuerdos de cooperación que hacen a la integración binacional.



PROGRAMA TENTATIVO

FECHA: Miércoles 11 de Junio de 2014

LUGAR: Hotel Rivera & Casino Resort

Este FORO INTERNACIONAL en el Nodo Binacional Rivera y Santana do Livramento (Frontera de la Paz Uruguay Brasil) ofrecerá a actores públicos y privados una ocasión para confluir en la construcción de una Agenda Compartida a partir de Exposiciones calificadas y trabajos Participativos con un objetivo común EL DESARROLLO a partir de LA COOPERACIÓN.

Para afianzar la concreción de resultados es importante la implementación de acciones que capitalicen las oportunidades y que fortalezcan el posicionamiento internacional, por ello haremos especial hincapié en la aproximación a instancias de cooperación y al relacionamiento internacional.

La actividad tendrá un devenir dinámico que permitirá acceder a información de primer nivel, generar discusiones trascendentes sobre la temática que marca el interés del territorio transfronterizo en el marco de la situación y perspectivas globales, explorando las oportunidades y poniendo en valor las fortalezas sobre las que trabajar.

La programación que tentativamente tenemos prevista es la siguiente, estando sujeta a ajustes que oportunamente haremos saber a nuestros invitados.

08.00 09.00 - Registro de Participantes

09.00 09.15 - Instalación de la Mesa de Autoridades

09.15 09.45 - Apertura Oficial

Se instalará este Foro poniendo de relieve la significación que se le otorga como parte de un proceso en el que la cooperación binacional cobrará vigor en la medida que el sistema de actores de la zona compartida en la frontera, asuman sus roles con responsabilidad y compromiso apelando a una agenda compartida.

Expondrán:

MARNE OSORIO INTENDENTE DEPARTAMENTAL DE RIVERA

REPRESENTANTE DE LA EMBAJADA DE BRASIL EN URUGUAY

LUIS PORTO MINISTRO (INT) DE RELACIONES EXTERIORES

JOSE ANTONIO MONAGO - PRESIDENTE DE LA JUNTA DE EXTREMADURA (A CONFIRMAR)

Moderador: Humberto Casto o Jorge Machado



09.45 11.00 - La Cooperación como factor de Desarrollo—oportunidades y desafíos

Es un tema central a la hora de implementar las acciones que generen acumulaciones relevantes en los procesos de construcción de nuevos escenarios a partir de proyectos compartidos. En ese sentido es de vital importancia para nuestro territorio y sus actores tener una mirada sobre el tema desde la perspectiva de las organizaciones expertas en el tema y desde los actores que aportan una mirada Global-Local.

Expondrán:

JUAN JOSE TACCONE del Banco Interamericano de Desarrollo BID

JUAN PABLO RODRIGUEZ de la Corporación Andina de Fomento CAF

GIORGIO CERINA Director de la AEXCID (a confirmar).

Moderador: Javier Vidal MRREE

11.00 11.30 - Coffee Break

11.30 13.00 - 1° Panel—GOBERNANZA en clave de Frontera

La institucionalidad existente en las fronteras no siempre responde a los nuevos requerimientos. Entre lo específico-local y la integración supranacional, el espacio de frontera se recorta como un ámbito específico, cargado de historia y cultura pero llamado a protagonizar un papel clave en la actual coyuntura histórica.

Expondrán:

REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DE RIO GRANDE DO SUL

D. TOMÁS NEVADO Consejero de la Administración Pública del Gobierno de Extremadura. (a confirmar)

FRANCISCO CENTURIÓN Agencia de Desarrollo Local de Rivera

CLAUDIO MARTINS Prefeito de Yaguarón

ELCIRA BERRUTTI Coordinadora del Programa Art-PNUD

Moderador Dr Daniel Rótulo ORT

13.00 14.30 - Almuerzo

14.30 16.00 - 2° Panel- Infraestructuras y Logística— su impacto en el DL

El proceso de integración ha transformado las regiones de frontera en escenarios de profundos cambios. El nuevo esquema de relaciones económicas, sociales y políticas pautado por la constante inversión, el avance de las obras de infraestructura y las nuevas demandas debe ser analizado en una perspectiva integral y regional que dé cuenta de la especificidad de la frontera pero en el contexto de una región integrada al mundo en diversas vías, con impulsos y frenos.

Expondrán:

PABLO GENTA Subsecretario del Ministerio de Transportes y Obras Públicas

CRA PRIMAVERA GARBARINO de Integran Consulting (a confirmar)

RENATO FERREIRA de Lobraus Logística (a confirmar)

REPRESENTANTE DEL GOBIERNO DE RIO GRANDE DO SUL

TECNICO EN INFRAESTRUCTURA DEL BID (a confirmar)



16.00 17.30 - 3° panel- El conocimiento y la innovación –redes

Históricamente relegadas las zonas de frontera hoy adquieren importancia estratégica que deben ser acompañadas de una adecuada inserción de las instituciones educativas. Cuál es la propuesta estratégica de los actores más relevantes?

Expondrán:

Representante de UDELAR

Representante de UNIPAMPA .

Representante de UTU.

GUSTAVO CRESPI Especialista en temas de innovación - BID

Moderador Omar Barreneche - Secretario Ejecutivo de la ANII

SEBRAE + LATU + UTEC

17.30 17.40 - Coffee - Break

17.40 18.30 - Relatoría de las mesas – construcción de acuerdos.

18.30 19.00 - Cierre

ANEXO III: Reunión del Comité de Frontera Santana Do Livramento - Rivera

REUNIÓN DEL COMITÉ DE FRONTERA SANTANA DO LIVRAMENTO – RIVERA

27-28 DE AGOSTO DE 2014

PROGRAMA

Día 27 de agosto

09:00 - 11:00 – Apertura de la reunión. Grupo de Trabajo de Salud

11:30 - 13:30 – Grupo de Trabajo de Políticas Sociales y Asuntos Laborales

14:30 – 16:30 – Grupo de Trabajo de Medio Ambiente

17:00 – 19:00 – Grupo de Trabajo de Educación, Cultura y Turismo

Día 28 de agosto

09:00 – 11:00 – Grupo de Trabajo de Cooperación Policial e Judicial

11:30 – 13:30 – Grupo de Trabajo del Área de Control Integrado

14:30 – 17:30 – Redacción del acta

18:00 – Aprobación del acta y cierre

Lugar:

Asociación Comercial e Industrial de Rivera (ACIR)
Calle Monseñor Vera, 1119 - Rivera

22/08/2014 15:39

ANEXO IV: Reunión del Comité de Frontera Yaguarón - Río Branco



JOSÉ ARTIGAS
UNIÓN DE LOS PUEBLOS LIBRES
BICENTENARIO.UY



Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay
Dirección General para Asuntos Políticos
Dirección de Asuntos Limítrofes

FECHA: 6/08/2014

ASUNTO: INVITACIÓN PARA PARTICIPAR EN REUNIÓN DE TRABAJO DEL COMITÉ DE FRONTERA RIO BRANCO - YAGUARÓN, EL DÍA 13 DE AGOSTO.

El Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Limítrofes – tiene el honor de dirigirse a las(os) Destinatarias(os) de la presente comunicación con la finalidad de cursarle una cordial Invitación, para participar el día 13 agosto de 2014, de las Reuniones los Comité de Frontera Río Branco - Yaguarón en la localidad Río Branco. Las reuniones de trabajo se llevarán a cabo en el local de la Biblioteca Pública Municipal de Yaguarón, Gen. Marques, N° 284.

El horario de trabajo de las comisiones está previsto que sea de 10:00hs a 13:00hs en la mañana y de 14:30hs a las 18:00hs en la tarde.

Se adjuntan al presente, las agendas tentativas de las reuniones de referencia, así como los antecedentes de las Actas de las Reuniones precedentes.

Mucho se agradece hacer llegar su valiosa confirmación de asistencia por correo electrónico, a la Dirección de Asuntos Limítrofes de esta Secretaría de Estado (asuntos.limitrofes@mrree.gub.uy) o en su defecto por vía telefónica al (2) 902.10.10, internos 2102 y 2100, de 10:00 a 16:00 horas.

El Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Asuntos Limítrofes – hace propicia la oportunidad para testimoniar a las(os) Destinatarias(os) de la presente comunicación, en el nombre del señor Director Daniel Bentancur, las seguridades de su más alta consideración.

Dirección de Asuntos Limítrofes
Ministerio de Relaciones Exteriores
República Oriental del Uruguay
Año de Celebración del Bicentenario

ANEXO V: LISTADO DE ENTREVISTAS

ACTOR	ENTREVISTADO	TIPO DE ACTOR	PAÍS	TERRITORIO
Consulado de Río Branco (Brasil)	Mr Rogério Fabiano Saboia Santos	Consulado (BR)	BR	Río Branco
IFSUL	Fabian E. Debenedetti	Universidad o escuela técnica	BR	Río Branco
Secretaría de Cultura y Turismo - Yaguarón	Equipo encargado	Gobierno local	BR	Río Branco
UNIPAMPA - Yaguarón	Dir. Mauricio Aires	Universidad o escuela técnica	BR	Río Branco
Secretaría de Desenvolvimento (BR)	Carlos Treptow Marques	Gobierno local	BR	Río Branco
Secretaría de Planeamiento Urbano (BR)	Equipo encargado	Gobierno local	BR	Río Branco
SUNCA Rio Branco	RAFAEL MUNIZ	Sindicato	UY	Río Branco
Asoc. De Cultivadores de arroz	Eduardo Ensslin	Asociación empresarial	UY	Río Branco
Asoc. Nuestro Hogar	Maria Silvera	OSC	UY	Río Branco
SOCAT Rio Branco	Mtra. MABEL DE SOUZA	Ministerio nacional	UY	Río Branco
UTU Rio Branco	Dir, Ricardo Silvera	Universidad o escuela técnica	UY	Río Branco
MEC Rio Branco	Prof. Jacqueline Cáceres	Ministerio nacional	UY	Río Branco
MEC Rio Branco	Referente Mary Curto	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Consulado Yaguarón	Dra. Nélide Rivero	MREE - Consulado	UY	Río Branco
MIDES Frontera	Psic. BLANCA DE SOUZA	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Alcalde	Robert Pereira	Gobierno local	UY	Río Branco
MIDES Jefe de Oficina de Rio Branco	Oscar Olivera	Ministerio nacional	UY	Río Branco
Secretario de la Intendencia de Cerro Largo	José Illarramendi	Gobierno departamental	UY	Río Branco
CEPRODE (INAU) - Rio Branco	Claudia Borges	Ministerio nacional	UY	Río Branco
UDELAR - Cerro Largo	Enrique Mazzei	Universidad o escuela técnica	UY	Río Branco
Casa de la Cultura - RB	Mireya Brochad	Gobierno local	UY	Río Branco
Escuela Nº 5	Dir. Olga Bentancur	Escuela	UY	Río Branco

ACTOR	ENTREVISTADO	TIPO DE ACTOR	PAÍS	TERRITORIO
ACIL	Sergio Renato Oliveira	Asociación empresarial	BR	Rivera
Secretaría de Cultura - Livramento	José Newton Ribeiro	Gobierno local	BR	Rivera
IFSUL	Prof. Me. Miguel Angelo Pereira Dinis	Universidad o escuela técnica	BR	Rivera
Secretaría de Asistencia Social	Saúl Rosa de Castro	Ministerio nacional	BR	Rivera
Secretaría de Planeamiento y Medioambiente	Ana Paula Flores	Gobierno local	BR	Rivera
Secretaría de Desenvolvimento - Livramento	Carlos Eduardo Miranda	Gobierno local	BR	Rivera
Agencia de Desarrollo de Rivera	Francisco Centurión	OSC	UY	Rivera
ACIR	Julio Cuello	Asociación empresarial	UY	Rivera
Periodista Canal 8	Gerardo Hernández	Privado	UY	Rivera
PIT-CNT	Hugo Roldán	Sindicato	UY	Rivera
CUR	Mario Clara	Universidad o escuela técnica	UY	Rivera
BPS RIVERA	Rosana Romero	Otro organismo nacional	UY	Rivera
PRIMARIA RIVERA	Marcelo Alvariza	Primaria - secundaria	UY	Rivera
SOCAT RIVERA	Maribel Bandera	Ministerio nacional	UY	Rivera
Intendencia División de Cultura	Giovani Conti	Gobierno departamental	UY	Rivera
Hospital de Rivera	Dr. Andrés Toriani	Ministerio nacional	UY	Rivera
INAU Rivera	Mónica Martínez	Ministerio nacional	UY	Rivera
Centro MEC Rivera	Enrique Da Rosa	Ministerio nacional	UY	Rivera
UTU Rivera	Ing. Luis González	Universidad o escuela técnica	UY	Rivera
Intendencia Rivera - Secr. Gral	Abilio Briz	Gobierno departamental	UY	Rivera
MIDES - Unidad Temática Frontera -Rivera	Mariela De Souza	Ministerio nacional	UY	Rivera
OSC - Comunidad Cuaró	Dario Chiappa	OSC	UY	Rivera
Unidad de Desarrollo y OT- Intendencia Riv.	Adriana Epifanio	Gobierno departamental	UY	Rivera
Bomberos	Julio Da Rosa	Otro organismo nacional	UY	Rivera
MSP	Aida Goncalvez	Ministerio nacional	UY	Rivera
MTSS	Mari Hernández	Ministerio nacional	UY	Rivera
Policía	Jefe de Policía	Ministerio nacional	UY	Rivera
Casa de la Cultura - Rivera	Equipo encargado	Gobierno local	UY	Rivera

ANEXO VI: INDICADORES DEL ANÁLISIS DE REDES

Indicadores propuestos para el análisis

Perspectiva	Indicador	Descripción
Conjunta	Densidad	Proporción de vínculos existentes sobre el máximo de vínculos posibles
	Grado medio	Promedio de vínculos por cada nodo. Se puede calcular el grado medio de entrada (vínculos que llegan a un nodo) de salida (vínculos que salen) o total
	Diámetro	Distancia mayor de todos los caminos más cortos (geodésicas) entre todos los pares de nodos del grafo
	Distancia media	Longitud de la geodésica promedio entre los nodos de la red
	Centralización	Grado de similitud en la distribución de centralidades de los nodos de una red determinada respecto a una red estrella del mismo tamaño
Individual	Centralidad de grado	Número de vínculos que inciden en un nodo. Si los vínculos son dirigidos, se puede calcular la centralidad de grado de entrada (número de vínculos que llegan al nodo) o de salida (vínculos que salen del nodo)
	Centralidad de intermediación	Suma de las probabilidades de que dicho nodo esté presente en todas las geodésicas de los demás nodos del grafo
	Centralidad de Bonacich	Se calcula como una función del número de conexiones que tiene un nodo y de los actores con los que se relaciona
	Centralidad de vector propio	Calcula la centralidad de un nodo de forma recursiva: a partir de las centralidades de aquellos con los que está conectado

Fuente: elaboración propia

Propiedades estructurales de las redes territoriales (Terr.) y transfronterizas (Trans.)

	Información				Ámbito				Proyecto				Conflicto				Relevancia			
	Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco		Riviera		Río Branco	
	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.	Terr.	Trans.
Número de nodos	38	27	28	20	32	22	29	16	34	25	25	14	16	5	7	6	37	21	33	19
% de transfronterizos	71,1%		71,4%		68,8%		55,2%		73,5%		56,0%		31,3%		85,7%		56,8%		57,6%	
Número de vínculos	75	31	53	26	104	38	94	24	98	38	68	24	13	3	6	4	78	26	62	25
% de transfronterizos	41,3%		49,1%		36,5%		25,5%		38,8%		35,3%		23,1%		66,7%		33,3%		39,8%	
Grado medio	1,97	1,15	1,89	1,30	3,25	1,73	3,24	1,50	2,88	1,52	2,72	1,71	0,81	0,60	0,86	0,67	2,11	1,24	1,88	1,30
Densidad	0,05	0,04	0,07	0,07	0,11	0,08	0,12	0,10	0,09	0,06	0,11	0,13	0,05	0,15	0,14	0,13	0,06	0,06	0,06	0,07
Distancia media	3,46	1,77	2,06	1,58	2,72	2,84	2,84	2,29	2,98	2,79	3,01	2,73	1,43	1,00	1,50	1,20	1,88	1,42	2,49	1,58
Diámetro	9	4	5	3	6	7	6	5	6	6	6	6	3	1	3	2	4	3	6	3
Centralización	nd	nd	nd	nd	23,2%	17,1%	16,5%	5,2%	26,1%	20,3%	11,8%	5,1%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Centralización de salida	6,6%	3,6%	11,5%	9,8%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	7,6%	12,5%	22,2%	32,0%	8,4%	9,3%	9,7%	8,3%
Centralización de entrada	8,0%	9,5%	11,5%	12,6%	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	7,6%	43,8%	22,2%	8,0%	12,7%	30,3%	8,1%	11,3%

Indicadores de centralidad de las redes

A) INDICADORES DE REDES TERRITORIALES

A1) Indicadores de información

Indicadores de información Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
MIDES	8,000	960,611	199,250
Intendencia	7,000	718,564	129,250
Prefeitura	7,000	1.267,560	0,000
Consulado Livramento	6,000	1.525,892	0,000
Consulado Rivera	6,000	1.880,417	0,000
MSP	5,000	600,924	20,000
MRREE	4,000	223,747	0,000
IFSUL	3,000	1.024,466	158,250
MI - Identificación civil	3,000	813,506	0,000
ACIL	2,000	3,553	2,000
ACIR	2,000	3,553	3,500
ASSE	2,000	358,687	0,000
BPS	2,000	607,861	172,250
Casa de la cultura	2,000	135,577	5,000
INAU	2,000	371,770	11,750
MTSS	2,000	371,771	5,750
Policía	2,000	586,353	138,000
Secretaría de cultura	2,000	219,586	19,000
UNIPAMPA	2,000	656,699	0,000
Aclaraciones	1,000	218,586	0,000
Agencia de Desarrollo	1,000	438,113	0,000
Bomberos BR	1,000	1,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	2,553	0,000
MEC	1,000	357,687	77,750
MI	1,000	1,000	0,000
Policía BR	1,000	1,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	366,550	0,000
UTU	1,000	624,197	150,250
Agencia de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de información Río Branco – Yaguarón

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Centralidad de Bonacich (entrada)	Centralidad de intermediación
Prefeitura	8	2358,738	0
Consulado Brasileiro	6	3324,845	4,333
Consulado Uruguayo	5	3323,845	58,833
Municipio de Río Branco	4	4687,736	18,5
Policía Brasil	4	2342,56	0
Unipampa	4	12,101	34,667
MEC	3	2350,779	14
MIDES Río Branco	3	16,305	23,5
MRREE	3	12,217	0
MI - Identificación civil	2	2340,562	0
UDELAR	2	10,514	15,833
Casa de la cultura Río Branco	1	8,397	1,333
Comité de frontera	1	1,703	0
INAU-CEPRODE	1	1	0
MDS Br	1	12,472	0
MEC - Oficina central	1	1654,942	0
MI	1	1	0
MVOTMA	1	2339,563	0
Primaria	1	1,001	0
Secretaría de cultura	1	1	13
Asociación Nuestro Hogar	0	0	0
IFSUL	0	0	0
Intendencia de Cerro Largo	0	0	0
SOCAT	0	0	0
Secretaría Desarrollo económico	0	0	0
Secretaría de planeamiento urbano	0	0	0
UTU	0	0	0
Uruguay Crece Contigo	0	0	0

A2) Indicadores de ámbitos

Indicadores de ámbitos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Inspección primaria	10,000	1902,486	0,407	64,787
Intendencia	9,000	1844,857	0,395	56,695
MIDES	8,000	1517,021	0,324	119,645
BPS	7,000	1339,421	0,286	44,212
MEC	7,000	1314,988	0,281	59,071
IFSUL	6,000	1171,757	0,251	17,729
MSP	6,000	1260,342	0,270	41,709
Policía	5,000	1251,844	0,268	26,917
Prefeitura	5,000	1013,255	0,217	32,833
OSC Comunidad Cuaró	4,000	475,478	0,101	97,000
SOCAT	4,000	575,876	0,123	28,212
UTU	4,000	949,675	0,203	2,833
Consulado Livramento	3,000	645,621	0,138	2,083
Secretaría de desarrollo	3,000	613,548	0,131	3,167
Secundaria	3,000	668,273	0,143	6,105
Agencia de desarrollo	2,000	87,692	0,018	26,000
Consulado Rivera	2,000	537,706	0,115	0,000
Secretaría de cultura	2,000	87,692	0,018	26,000
ACIL	1,000	1,211	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,211	0,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	16,281	0,003	0,000
Casa de la cultura	1,000	16,281	0,003	0,000
MGAP	1,000	322,478	0,069	0,000
MI	1,000	230,145	0,049	0,000
MTSS	1,000	234,403	0,050	0,000
PIT-CNT	1,000	265,350	0,057	0,000
Primaria	1,000	101,350	0,022	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	265,350	0,057	0,000
Secretaría de salud	1,000	220,623	0,047	0,000
UNIPAMPA	1,000	230,145	0,049	0,000

Indicadores de ámbito Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
SOCAT	11,000	2009,515	0,461	154,705
MIDES Río Branco	10,000	1363,828	0,312	106,317
Casa de la cultura Río Branco	8,000	1641,228	0,377	55,936
MEC	7,000	1249,631	0,286	59,467
IFSUL	5,000	787,213	0,18	26,41
UTU	5,000	1185,626	0,272	52,26
Unipampa	5,000	863,529	0,198	26,843
Asociación Nuestro Hogar	4,000	1145,185	0,263	7,476
Comité de frontera	4,000	408,712	0,093	54,333
Municipio de Rio Branco	4,000	743,849	0,17	99,993
INAU-CEPRODE	3,000	878,070	0,202	0
Secundaria	3,000	952,019	0,219	3,543
CAIF Club de niños	2,000	655,291	0,15	0
MRREE	2,000	418,577	0,096	9,543
Ministerio de educación Brasil	2,000	321,687	0,074	0
Prefeitura	2,000	32,951	0,007	27
Primaria	2,000	709,013	0,163	0
SUNCA	2,000	152,437	0,034	52
UDELAR	2,000	433,356	0,099	9,176
Uruguay Crece Contigo	2,000	655,291	0,15	0
Consulado Brasileiro	1,000	80,152	0,018	0
Intendencia de Cerro Largo	1,000	7,381	0,001	0
Jóvenes en Red	1,000	390,168	0,09	0
MDS Br	1,000	265,123	0,061	0
MEC - Oficina central	1,000	243,007	0,056	0
MI - Identificación civil	1,000	265,123	0,061	0
MVOTMA	1,000	265,123	0,061	0
Secretaría de planeamiento urbano	1,000	80,152	0,018	0
Secretaría de cultura	1,000	318,844	0,073	0

A3) Indicadores de proyectos

Indicadores de proyecto Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado	Vector propio	Intermediación
Intendencia	11,000	0,523	291,083
Prefeitura	7,000	0,354	95,383
MSP	6,000	0,283	90,683
Policía	6,000	0,176	147,783
Dirección de Cultura de la Intendencia	5,000	0,150	86,283
MIDES	5,000	0,160	38,750
CUR-UDELAR	4,000	0,225	61,317
Casa de la cultura	4,000	0,262	21,233
IFSUL	4,000	0,169	59,333
MEC	4,000	0,297	13,517
MTSS	4,000	0,158	17,917
ACIR	3,000	0,126	63,000
OSC Comunidad Cuaró	3,000	0,201	11,433
PIT-CNT	3,000	0,096	20,583
ASSE	2,000	0,058	6,000
Bomberos	2,000	0,040	32,000
Hospital	2,000	0,090	7,083
INAU	2,000	0,112	8,417
Inspección primaria	2,000	0,048	13,883
MGAP	2,000	0,100	14,317
Primaria	2,000	0,043	9,500
Secretaría de cultura	2,000	0,101	0,001
Secretaría de desarrollo	2,000	0,191	0,000
UTU	2,000	0,058	2,000
ACIL	1,000	0,027	0,000
Agencia de desarrollo	1,000	0,027	0,000
BPS	1,000	0,037	0,000
Bomberos BR	1,000	0,009	0,000
Consulado Livramento	1,000	0,033	0,000
Policía BR	1,000	0,038	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	0,035	0,000
Secretaría de salud	1,000	0,062	0,000
Secundaria	1,000	0,033	0,000
UNIPAMPA	1,000	0,114	0,000

Indicadores de proyecto Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores		
	Grado	Vector propio	Intermediación
MEC	7	0,417	128,748
SOCAT	6,000	0,279	52,319
UTU	6,000	0,364	101,886
Uruguay Crece Contigo	6,000	0,320	72,048
Unipampa	5,000	0,341	46,986
Consulado Brasileiro	4,000	0,152	45,000
Municipio de Rio Branco	4,000	0,290	53,843
Prefeitura	4,000	0,234	15,886
IFSUL	3,000	0,132	23,000
Secundaria	3,000	0,257	23,886
Casa de la cultura Río Branco	2,000	0,176	9,800
Intendencia de Cerro Largo	2,000	0,140	6,600
Jóvenes en Red	2,000	0,163	0,000
MIDES Río Branco	2,000	0,126	0,000
Secretaría de cultura	2,000	0,113	23,000
ASSE	1,000	0,081	0,000
CAIF Club de niños	1,000	0,071	0,000
Comité de frontera	1,000	0,029	0,000
Consulado Uruguayo	1,000	0,034	0,000
INAU-CEPRODE	1,000	0,081	0,000
MEC - Oficina central	1,000	0,106	0,000
MI	1,000	0,038	0,000
Ministerio de educación Brasil	1,000	0,086	0,000
Policía Brasil	1,000	0,038	0,000
Primaria	1,000	0,071	0,000

A1) Indicadores de relevancia

Indicadores de relevancia Rivera – Livramento

Organización	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Intendencia	12,000	-9,035	69,000
MIDES	10,000	609,004	9,500
Prefeitura	8,000	383,891	0,000
ACIL	5,000	-8,106	0,000
ACIR	5,000	-8,106	13,000
CUR-UDELAR	4,000	-798,893	16,000
Consulado Rivera	4,000	1197,932	0,000
MSP	4,000	-3,995	27,500
ASSE	3,000	604,984	0,000
Consulado Livramento	3,000	1195,937	0,000
Agencia de desarrollo	2,000	-6,066	10,000
BPS	2,000	399,958	1,500
Bomberos	2,000	399,987	3,500
IFSUL	2,000	399,972	7,000
INAU	2,000	2,000	2,000
MI	2,000	-1,975	0,000
Secundaria	2,000	2,000	0,000
UNIPAMPA	2,000	-801,888	0,000
Bomberos BR	1,000	398,987	0,000
MEC	1,000	1,000	15,000
MVOTMA	1,000	1,000	0,000
Policía	1,000	1,000	1,000
Primaria	1,000	1,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	200,004	0,000
Secretaría de salud	1,000	200,004	0,000
UTU	1,000	398,973	6,000
Uruguay crece contigo	1,000	2,990	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000
MTSS	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de relevancia Río Branco – Yaguarón

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Policía Brasil	7,000	1.650,526	0,000
MIDES Río Branco	6,000	734,797	122,917
Consulado Brasileiro	5,000	734,462	1,583
Consulado Uruguayo	5,000	734,461	76,250
MI	4,000	733,457	0,000
Municipio de Río Branco	4,000	1.099,851	77,917
Prefeitura	4,000	369,394	0,000
UTU	4,000	733,457	68,500
ASSE	3,000	185,364	0,000
Secundaria	3,000	185,281	0,000
MI - Identificación civil	2,000	732,956	0,000
MRREE	2,000	365,900	0,000
Unipampa	2,000	731,457	53,500
CAIF Club de niños	1,000	1,000	0,000
Comité de frontera	1,000	1,000	0,000
INAU-CEPRODE	1,000	366,562	12,000
Jóvenes en Red	1,000	365,895	0,000
MDS Br	1,000	366,562	0,000
MEC	1,000	366,394	27,333
MVOTMA	1,000	366,395	0,000
Ministerio de educación Brasil	1,000	364,900	0,000
Primaria	1,000	1,000	0,000
Secretaría de cultura	1,000	1,000	0,000
UDELAR	1,000	364,900	4,000
Asociación Nuestro Hogar	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura Río Branco	0,000	0,000	0,000
IFSUL	0,000	0,000	0,000
Intendencia de Cerro Largo	0,000	0,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000
SUNCA	0,000	0,000	0,000
Secretaría Desarrollo económico	0,000	0,000	0,000
Secretaría de planeamiento urbano	0,000	0,000	0,000
Uruguay Crece Contigo	0,000	0,000	0,000

A1) Indicadores de diferencias

Indicadores de diferencias Rivera – Livramento

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Intendencia	3,000	3,000	4,000
Policía BR	2,000	2,000	0,000
Prefeitura	2,000	2,000	0,000
ACIL	1,000	1,000	1,000
ACIR	1,000	1,000	4,000
BPS	1,000	1,000	0,000
MGAP	1,000	1,000	0,000
MRREE	1,000	1,000	0,000
MTSS	1,000	1,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000
MIDES	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000
PIT-CNT	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000

Indicadores de diferencias Río Branco – Yaguarón

Organizaciones	Indicadores		
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Intermediación
Consulado Brasileiro	1	1	3
Consulado Uruguayo	2	2	0
MI - Identificación civil	1	1	0
Municipio de Rio Branco	1	1	2
Policía Brasil	1	1	0
SUNCA	0	0	0
Secretaría de cultura	0	0	0

B) INDICADORES DE REDES TRANSFORNTERIZAS

B1) Indicadores de información

Indicadores de información Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Vector propio	Intermediación
Consulado Rivera	5,000	5,000	0,000	0,000
Prefeitura	5,000	5,000	0,000	0,000
IFSUL	3,000	3,000	0,000	16,000
Intendencia	3,000	3,000	0,000	15,000
Casa de la cultura	2,000	2,000	0,000	6,000
Consulado Livramento	2,000	2,000	0,000	0,000
ACIL	2,000	2,000	0,000	2,000
UNIPAMPA	2,000	2,000	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,000	-1,000	0,000
MIDES	1,000	1,000	0,000	5,000
UTU	1,000	1,000	0,000	4,000
Secretaría de cultura	1,000	1,000	0,000	6,000
MRREE	1,000	1,000	0,000	0,000
Policía BR	1,000	1,000	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,000	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000	0,000
MTSS	0,000	0,000	0,000	0,000
Policía	0,000	0,000	0,000	0,000
Inspección primaria	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000	0,000
INAU	0,000	0,000	0,000	0,000
MSP	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000	0,000

Indicadores de información Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich de entrada	Vector propio	Intermediación
Asociación Nuestro Hogar	0,000	0,000	0,000	0,000
Unipampa	3,000	400,495	0,000	16,000
Secretaría de cultura	0,000	0,000	0,000	0,000
Comité de frontera	1,000	1,000	0,000	0,000
Consulado Brasileiro	2,000	399,998	0,000	1,000
Municipio de Rio Branco	2,000	399,998	0,000	1,000
IFSUL	0,000	0,000	0,000	0,000
Consulado Uruguayo	3,000	401,492	0,000	11,000
Intendencia de Cerro Largo	0,000	0,000	0,000	0,000
MIDES Río Branco	0,000	0,000	0,000	0,000
MDS Br	1,000	1,000	0,000	0,000
Secretaría de planeamiento urbano	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	2,000	400,492	0,000	0,000
MRREE	2,000	400,492	0,000	0,000
Policía Brasil	3,000	402,485	1,000	0,000
SOCAT	0,000	0,000	0,000	0,000
Uruguay Crece Contigo	0,000	0,000	0,000	0,000
Prefeitura	6,000	405,485	1,000	0,000
UTU	0,000	0,000	0,000	0,000
UDELAR	1,000	399,492	0,000	0,000

Indicadores de ámbitos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
IFSUL	5,000	899,641	0,513	40,167
Prefeitura	4,000	733,018	0,417	38,167
Inspección primaria	3,000	693,115	0,395	22,667
Consulado Livramento	2,000	441,724	0,252	6,833
Secretaría de desarrollo	2,000	302,791	0,172	3,667
UTU	2,000	599,057	0,342	10,667
MEC	2,000	382,516	0,218	12,000
Intendencia	2,000	380,791	0,217	6,833
OSC Comunidad Cuaró	2,000	320,546	0,182	22,000
Secretaría de cultura	2,000	138,050	0,077	12,000
ACIL	1,000	1,577	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,577	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,577	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,577	0,000	0,000
BPS	1,000	329,995	0,188	0,000
Consulado Rivera	1,000	254,469	0,145	0,000
MSP	1,000	1,577	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,577	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	1,577	0,000	0,000
MIDES	1,000	1,577	0,000	0,000
Casa de la cultura	1,000	51,484	0,028	0,000
UNIPAMPA	1,000	140,885	0,080	0,000

Indicadores de ámbitos Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Inspección primaria	10,000	1902,486	0,407	64,787
Intendencia	9,000	1844,857	0,395	56,695
MIDES	8,000	1517,021	0,324	119,645
BPS	7,000	1339,421	0,286	44,212
MEC	7,000	1314,988	0,281	59,071
IFSUL	6,000	1171,757	0,251	17,729
MSP	6,000	1260,342	0,270	41,709
Policía	5,000	1251,844	0,268	26,917
Prefeitura	5,000	1013,255	0,217	32,833
OSC Comunidad Cuaró	4,000	475,478	0,101	97,000
SOCAT	4,000	575,876	0,123	28,212
UTU	4,000	949,675	0,203	2,833
Consulado Livramento	3,000	645,621	0,138	2,083
Secretaría de desarrollo	3,000	613,548	0,131	3,167
Secundaria	3,000	668,273	0,143	6,105
Agencia de desarrollo	2,000	87,692	0,018	26,000
Consulado Rivera	2,000	537,706	0,115	0,000
Secretaría de cultura	2,000	87,692	0,018	26,000
ACIL	1,000	1,211	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,211	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,211	0,000	0,000
CUR-UDELAR	1,000	16,281	0,003	0,000
Casa de la cultura	1,000	16,281	0,003	0,000
MGAP	1,000	322,478	0,069	0,000
MI	1,000	230,145	0,049	0,000
MTSS	1,000	234,403	0,050	0,000
PIT-CNT	1,000	265,350	0,057	0,000
Primaria	1,000	101,350	0,022	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	265,350	0,057	0,000
Secretaría de salud	1,000	220,623	0,047	0,000
UNIPAMPA	1,000	230,145	0,049	0,000

Indicadores de proyectos Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Prefeitura	6,000	1041,525	0,591	67,000
IFSUL	4,000	506,870	0,286	36,000
Intendencia	4,000	794,617	0,450	57,000
Casa de la cultura	2,000	461,206	0,262	24,000
Secretaría de cultura	2,000	200,304	0,113	13,000
ACIL	1,000	1,587	0,000	0,000
ACIR	1,000	1,587	0,000	0,000
Bomberos	1,000	1,587	0,000	0,000
Bomberos BR	1,000	1,587	0,000	0,000
BPS	1,000	188,431	0,106	0,000
Policía	1,000	1,587	0,000	0,000
Policía BR	1,000	1,587	0,000	0,000
MTSS	1,000	188,431	0,106	0,000
Dirección de Cultura de la Intendencia	1,000	386,137	0,220	0,000
Hospital	1,000	386,137	0,220	0,000
INAU	1,000	386,137	0,220	0,000
OSC Comunidad Cuaró	1,000	75,069	0,042	0,000
MEC	1,000	386,137	0,220	0,000
MSP	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de salud	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	1,000	1,587	0,000	0,000
MIDES	1,000	1,587	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	1,000	294,835	0,167	0,000
UNIPAMPA	1,000	294,835	0,167	0,000
UTU	1,000	188,431	0,106	0,000

Indicadores de proyecto Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Municipio de Río Branco	3,000	645,788	0,532	24,000
IFSUL	3,000	12,299	0,000	3,000
Unipampa	3,000	620,789	0,512	23,000
Secretaría de cultura	2,000	238,913	0,195	8,000
Consulado Brasileiro	2,000	383,739	0,316	8,000
MEC	2,000	400,055	0,329	14,000
Prefeitura	2,000	383,739	0,316	8,000
Comité de frontera	1,000	111,620	0,091	0,000
Consulado Uruguayo	1,000	6,695	0,000	0,000
MIDES Río Branco	1,000	6,695	0,000	0,000
UTU	1,000	6,695	0,000	0,000
MI	1,000	178,677	0,147	0,000
Intendencia de Cerro Largo	1,000	178,677	0,147	0,000
Uruguay Crece Contigo	1,000	288,434	0,238	0,000

Indicadores de relevancia Rivera – Livramento

Organizaciones	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Prefeitura	7,000	704,258	-1,000	0,000
ACIL	4,000	700,263	-1,000	4,000
Consulado Rivera	3,000	301,259	-0,091	0,000
ACIR	2,000	698,761	-1,000	2,500
UNIPAMPA	2,000	2,995	0,000	0,000
Agencia de desarrollo	1,000	1,000	0,000	3,000
Bomberos BR	1,000	1,000	0,000	0,000
Consulado Livramento	1,000	299,758	-0,091	0,000
UTU	1,000	299,757	-0,091	2,000
Intendencia	1,000	0,001	0,000	1,500
MIDES	1,000	0,001	0,000	0,000
Bomberos	0,000	0,000	0,000	0,000
IFSUL	0,000	300,259	-0,091	4,000
Policía	0,000	0,000	0,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
OSC Comunidad Cuaró	0,000	0,000	0,000	0,000
Hospital	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de asistencia e inclusión social	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de desarrollo	0,000	0,000	0,000	0,000
Secretaría de medio ambiente y planeamiento	0,000	0,000	0,000	0,000
CUR-UDELAR	0,000	0,000	0,000	0,000

Indicadores de relevancia Río Branco – Yaguarón

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Policía Brasil	5,00	5,00	0,00	0,00
Consulado Uruguayo	3,00	3,00	0,00	8,50
Consulado Brasileiro	2,00	2,00	-1,00	0,00
Unipampa	2,00	2,00	0,00	11,00
Prefeitura	2,00	2,00	0,00	0,00
Comité de frontera	1,00	1,00	0,00	0,00
Municipio de Rio Branco	1,00	1,00	0,00	3,50
MDS Br	1,00	1,00	0,00	0,00
MI	1,00	1,00	0,00	0,00
MRREE	1,00	1,00	0,00	0,00
UDELAR	1,00	1,00	0,00	0,00
Casa de la cultura Río Branco	0,00	0,00	0,00	0,00
Secretaría Desarrollo económico	0,00	0,00	0,00	0,00
IFSUL	0,00	0,00	0,00	0,00
MIDES Río Branco	0,00	0,00	0,00	0,00
MEC	0,00	0,00	0,00	0,00
Secretaría de planeamiento urbano	0,00	0,00	0,00	0,00
SOCAT	0,00	0,00	0,00	0,00
Uruguay Crece Contigo	0,00	0,00	0,00	0,00

Indicadores de diferencias Rivera – Livramento

Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
ACIR	0,000	0,000	0,000	0,000
Policía BR	2,000	2,000	-1,000	0,000
MEC	0,000	0,000	0,000	0,000
Casa de la cultura	0,000	0,000	0,000	0,000
Prefeitura	1,000	1,000	0,000	0,000

Indicadores de diferencias Río Branco – Yaguarón

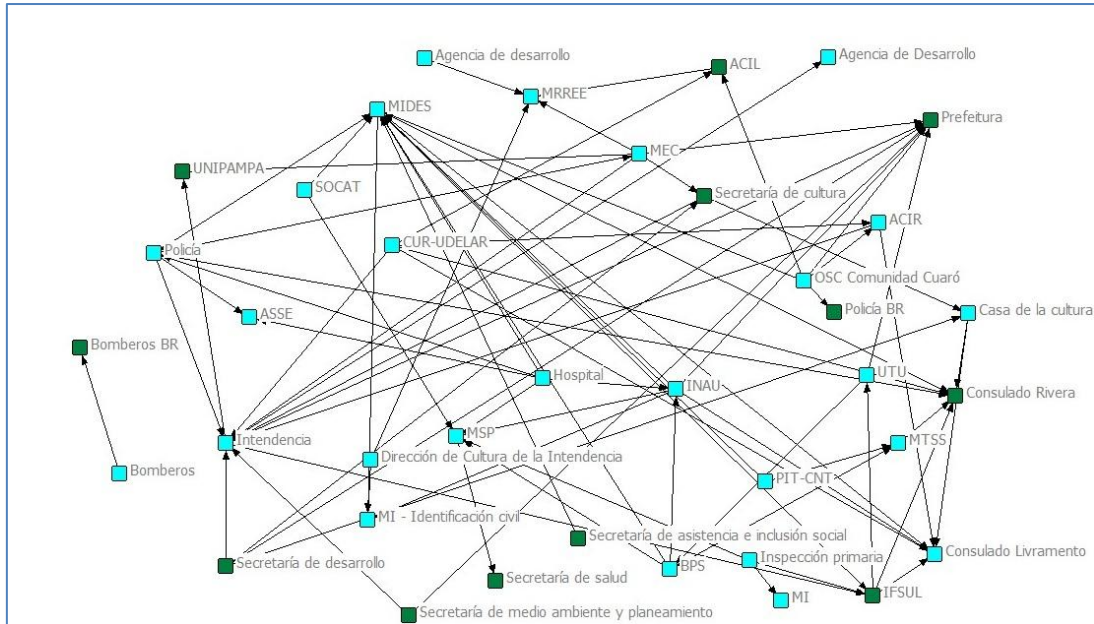
Organización	Indicadores			
	Grado de entrada	Bonacich	Vector propio	Intermediación
Consulado Brasileiro	0,00	0,00	0,00	0,00
Municipio de Río Branco	1,00	1,00	0,00	1,00
MI - Identificación civil	1,00	1,00	0,00	0,00
Secretaría de cultura	0,00	0,00	0,00	0,00
Consulado Uruguayo	1,00	1,00	0,00	0,00
Policía Brasil	1,00	1,00	1,00	0,00

Gráficos de redes

A) GRÁFICOS DE REDES TERRITORIALES⁸

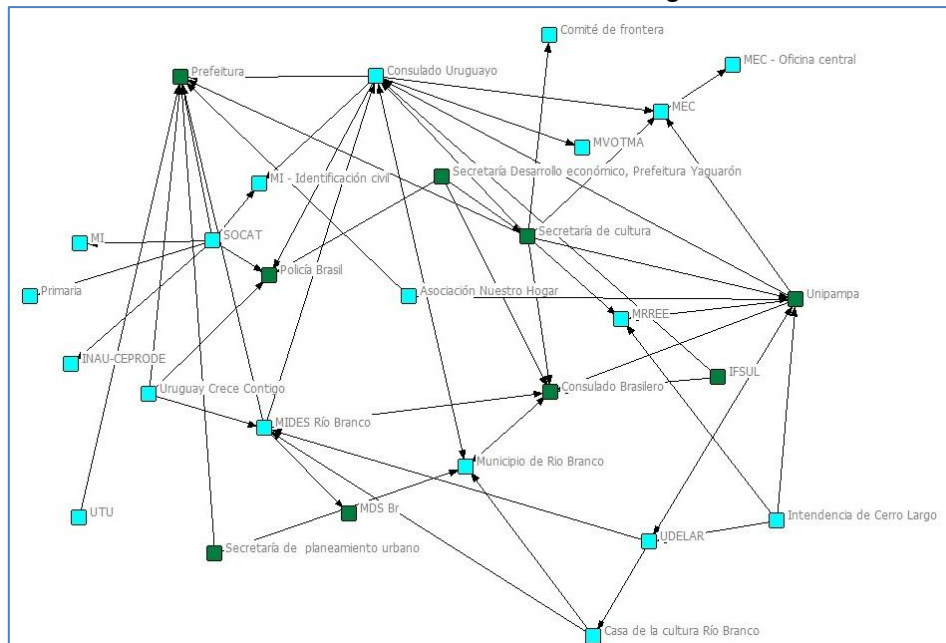
A1) Redes de información

Redes de información de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de información de Río Branco - Yaguarón

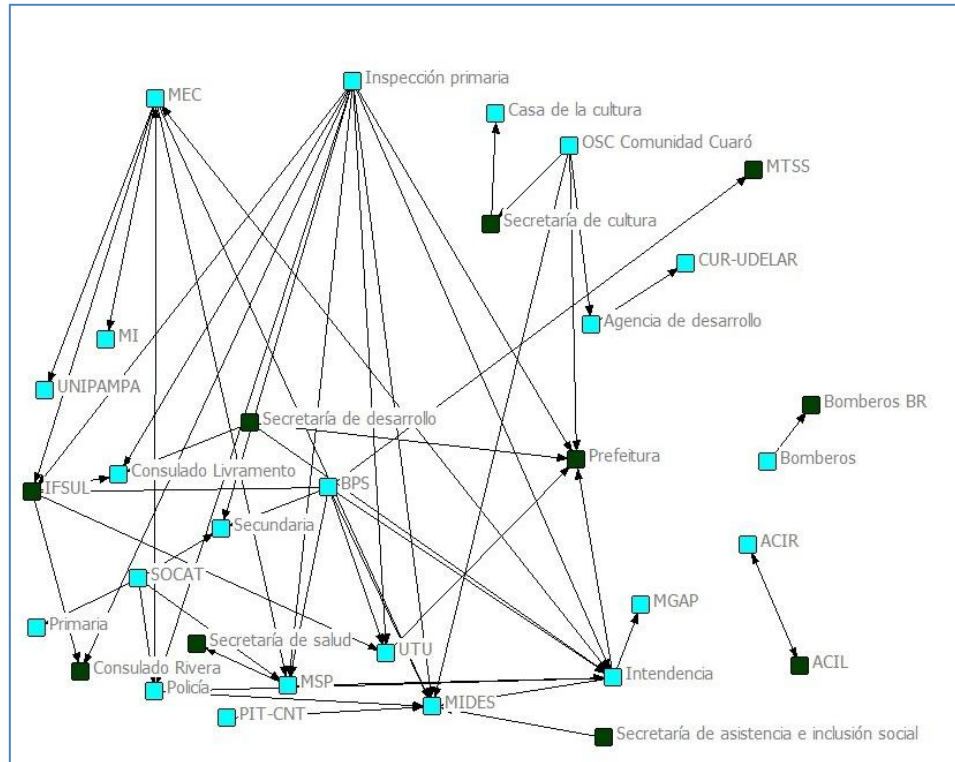


Fuente: elaboración propia

⁸ El color celeste refiere a organizaciones uruguayas y el verde a brasileras

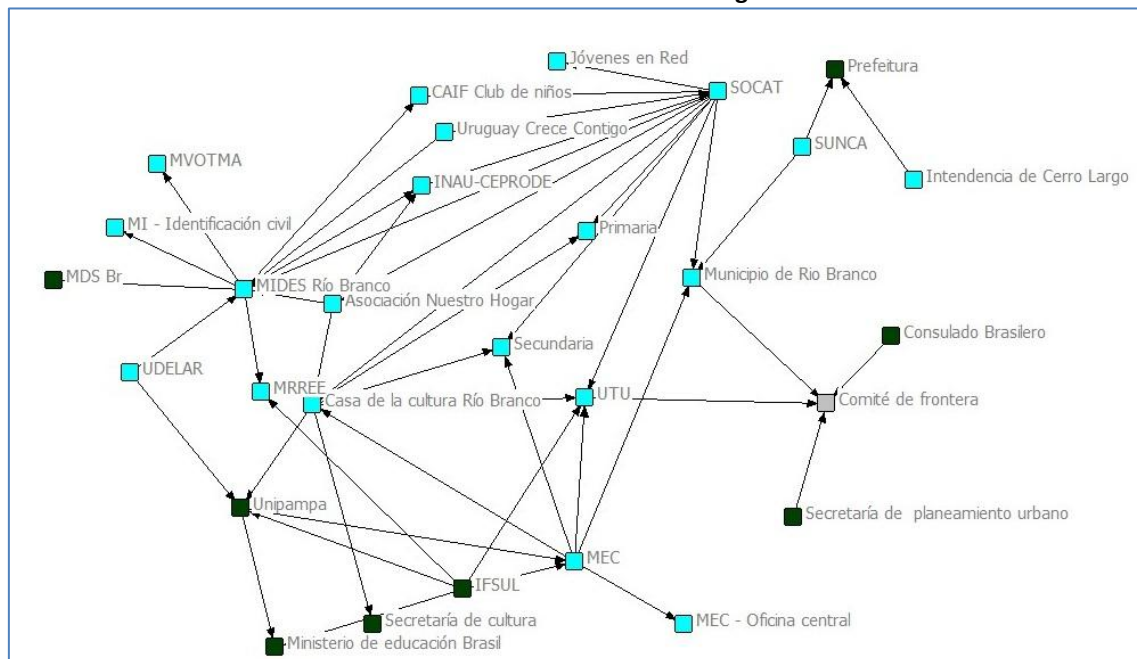
A2) Redes de ámbitos

Redes de ámbitos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

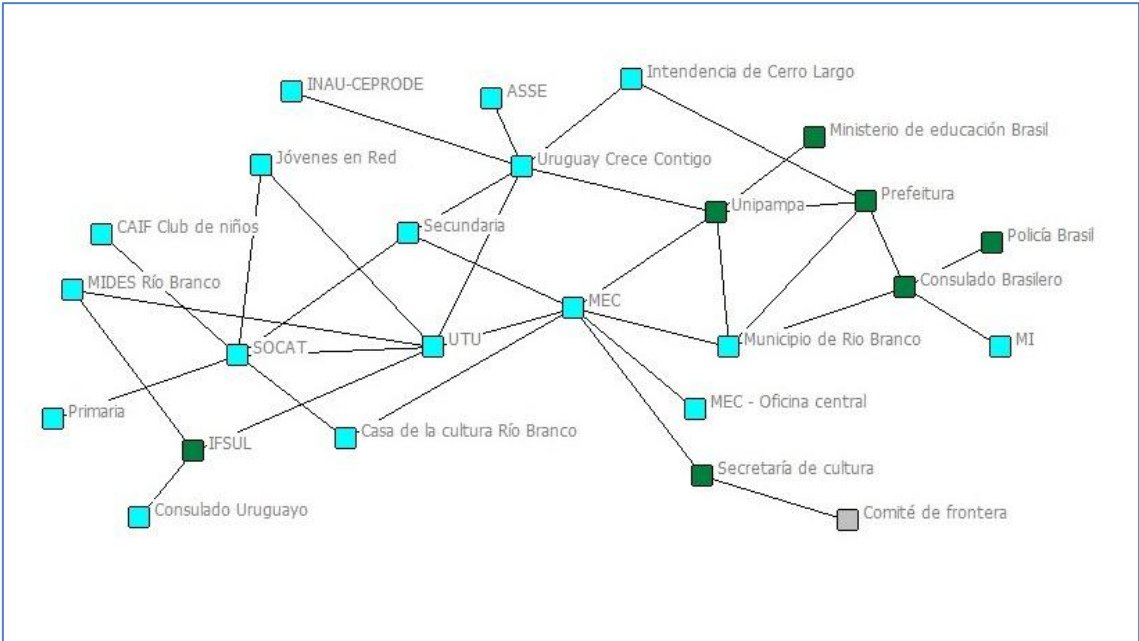
Redes de ámbitos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

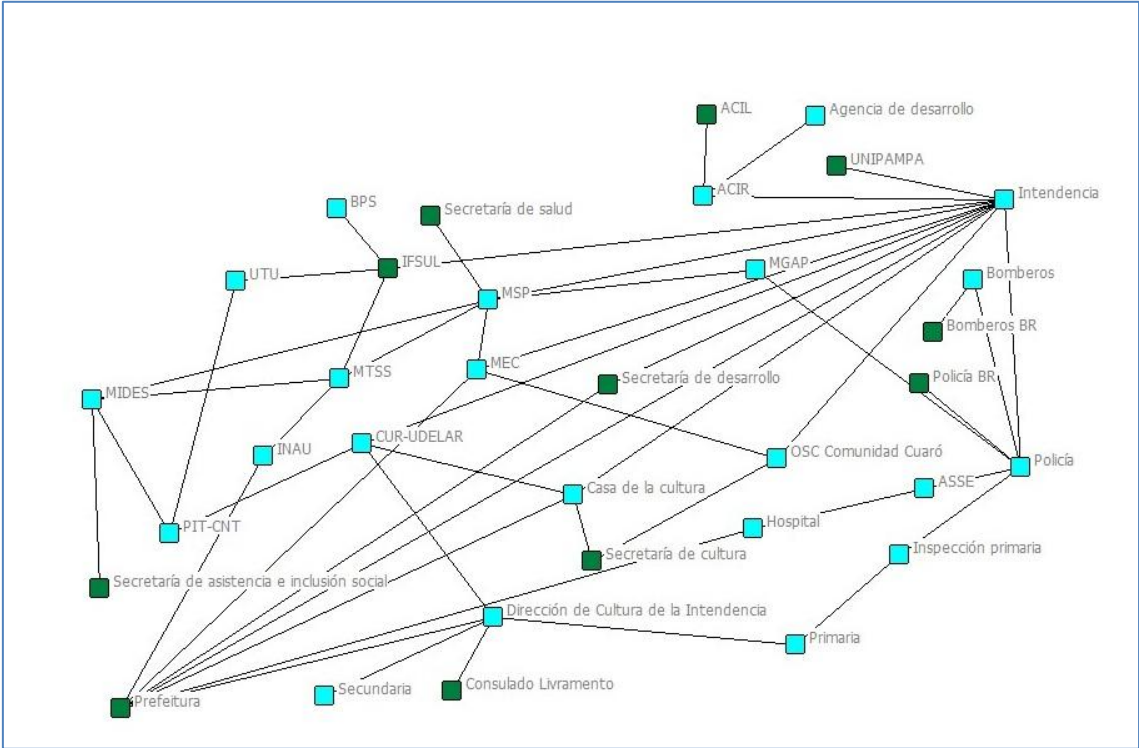
A3) Redes de proyectos

Redes de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

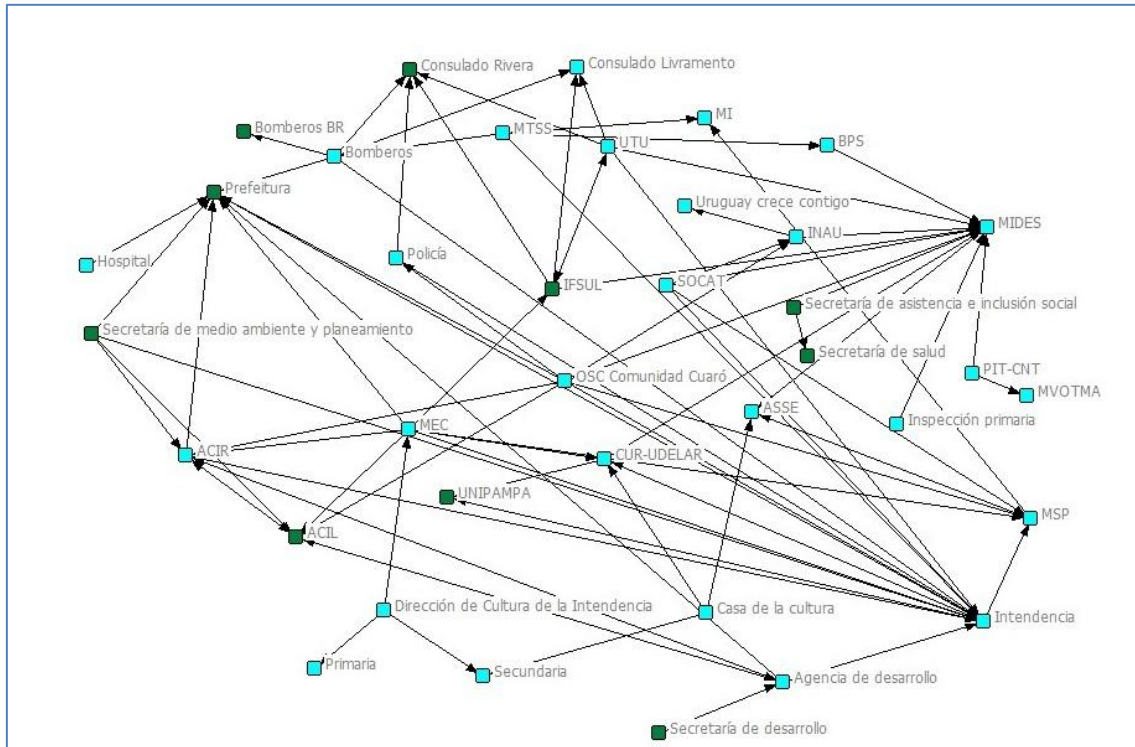
Redes de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

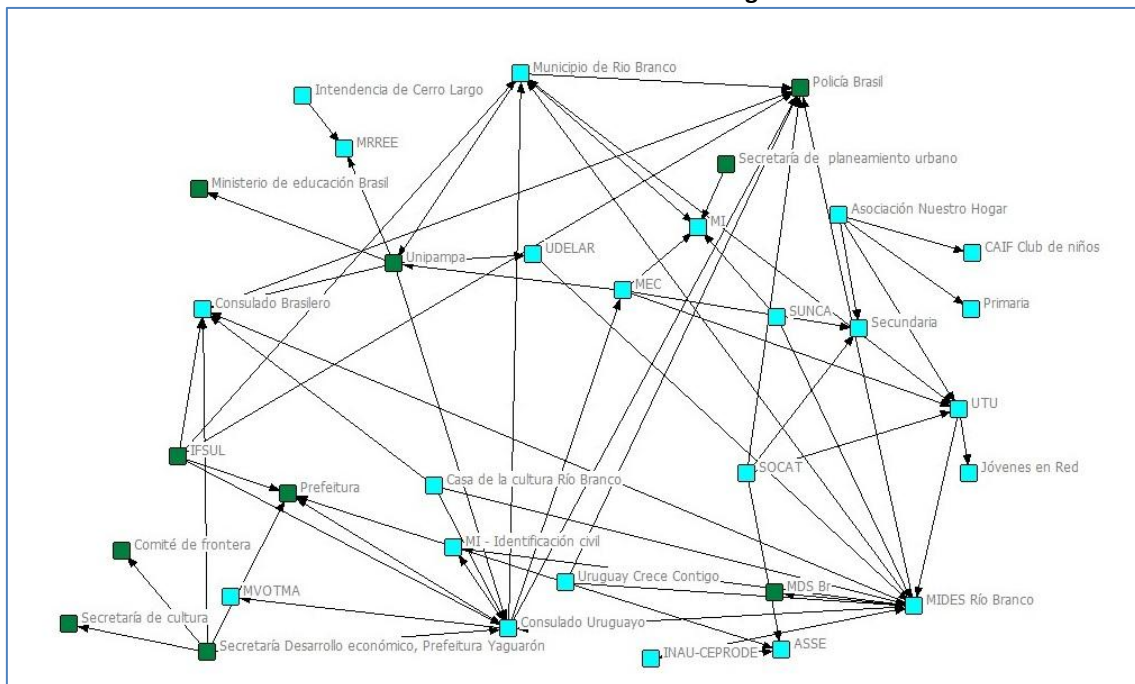
A4) Redes de relevancia

Redes de relevancia de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

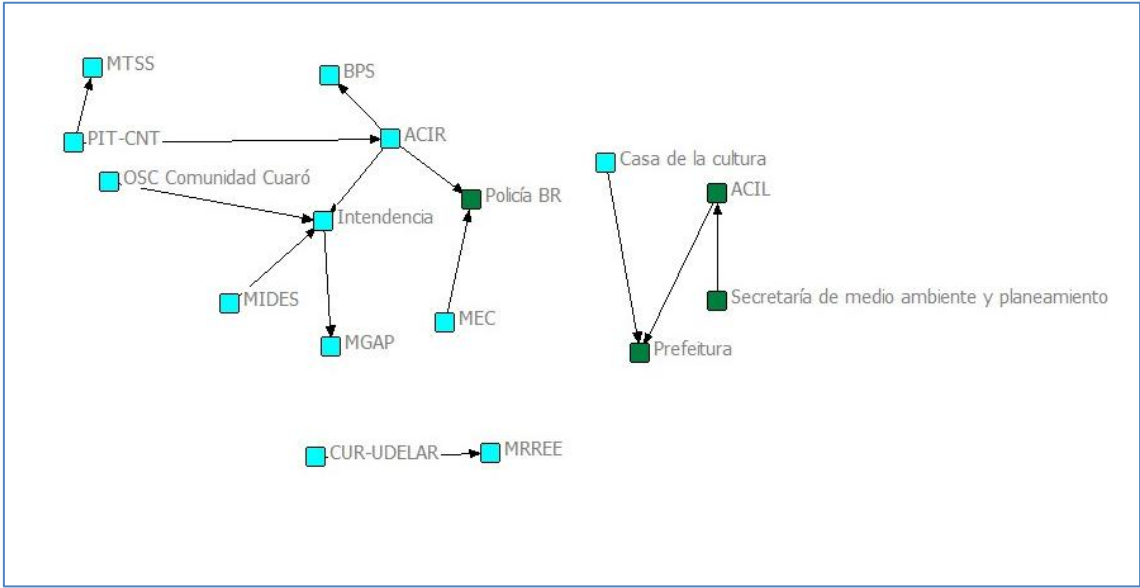
Redes de relevancia de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

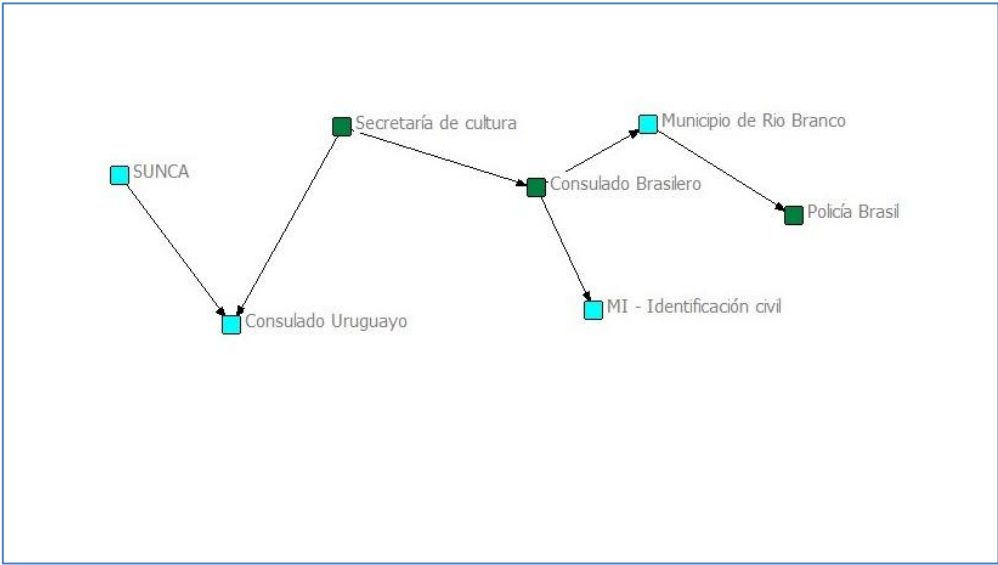
A5) Redes de diferencias

Redes de diferencias de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias de Río Branco - Yaguarón

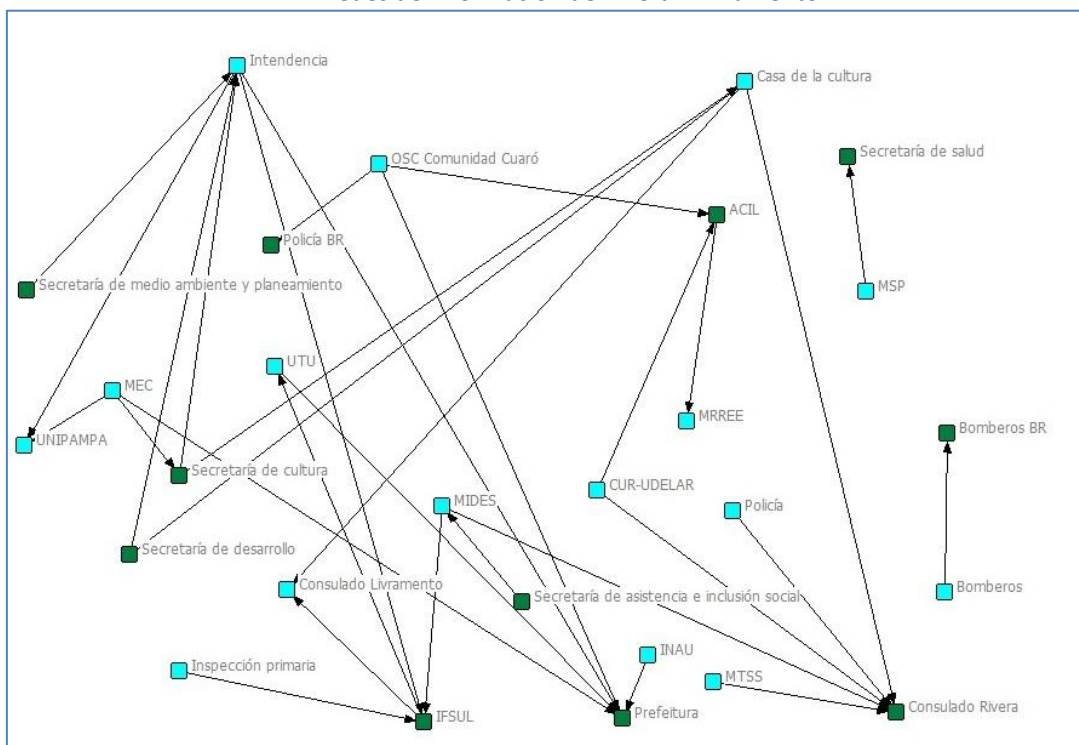


Fuente: elaboración propia

B) GRÁFICOS DE REDES TRANSFRONTERIZAS

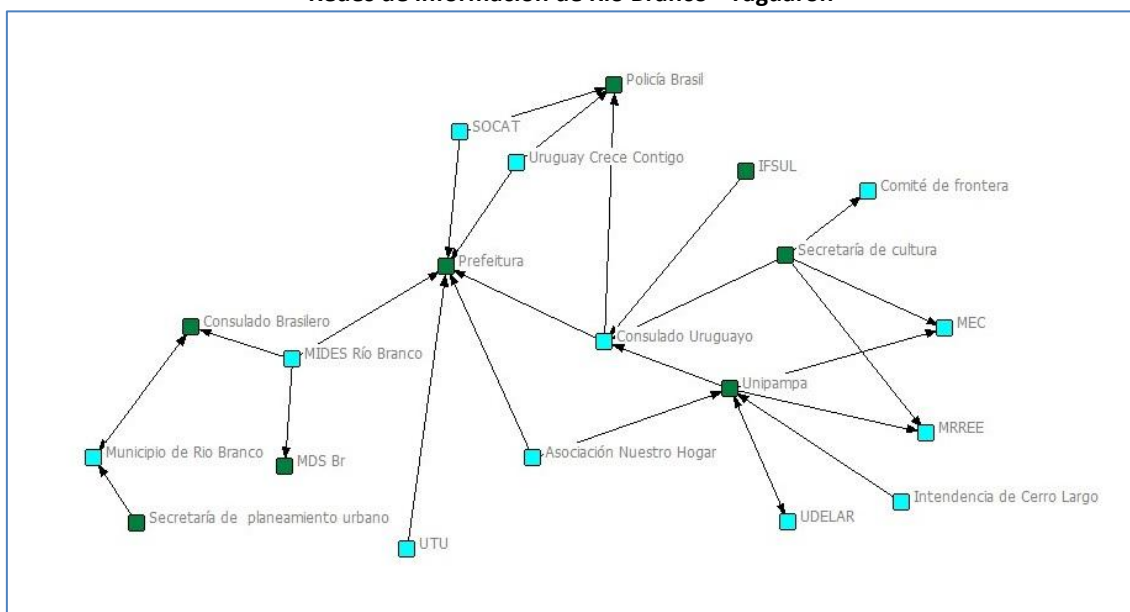
B1) Redes de información

Redes de información de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

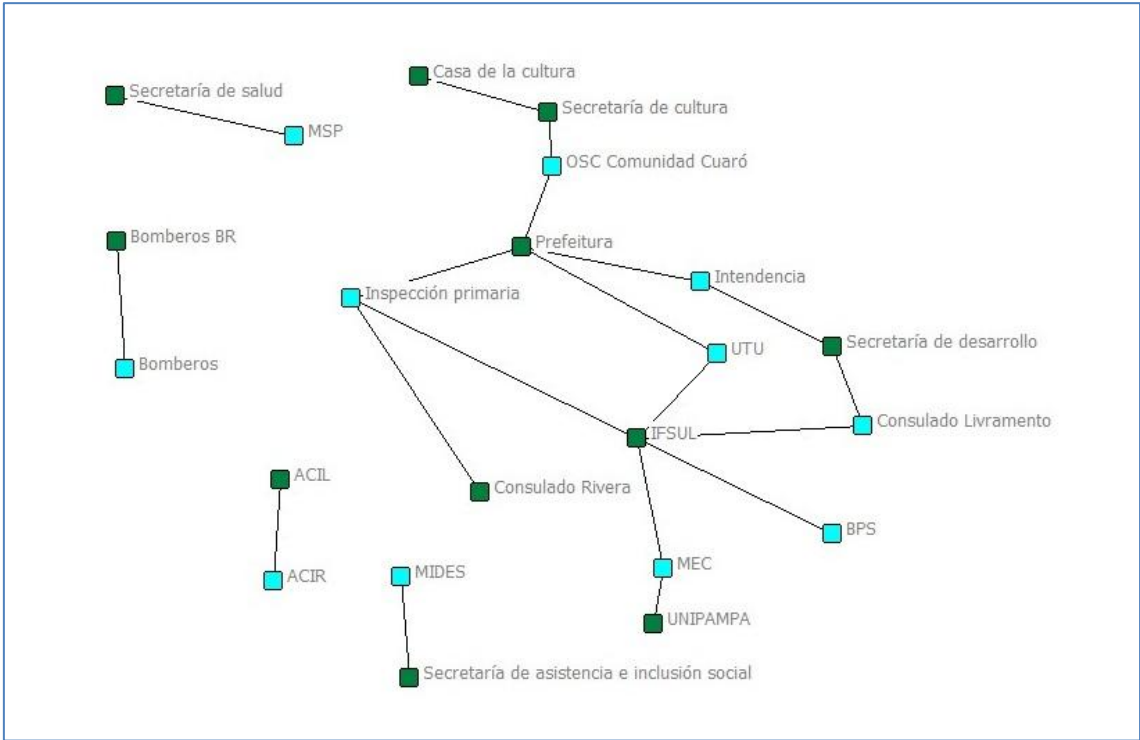
Redes de información de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

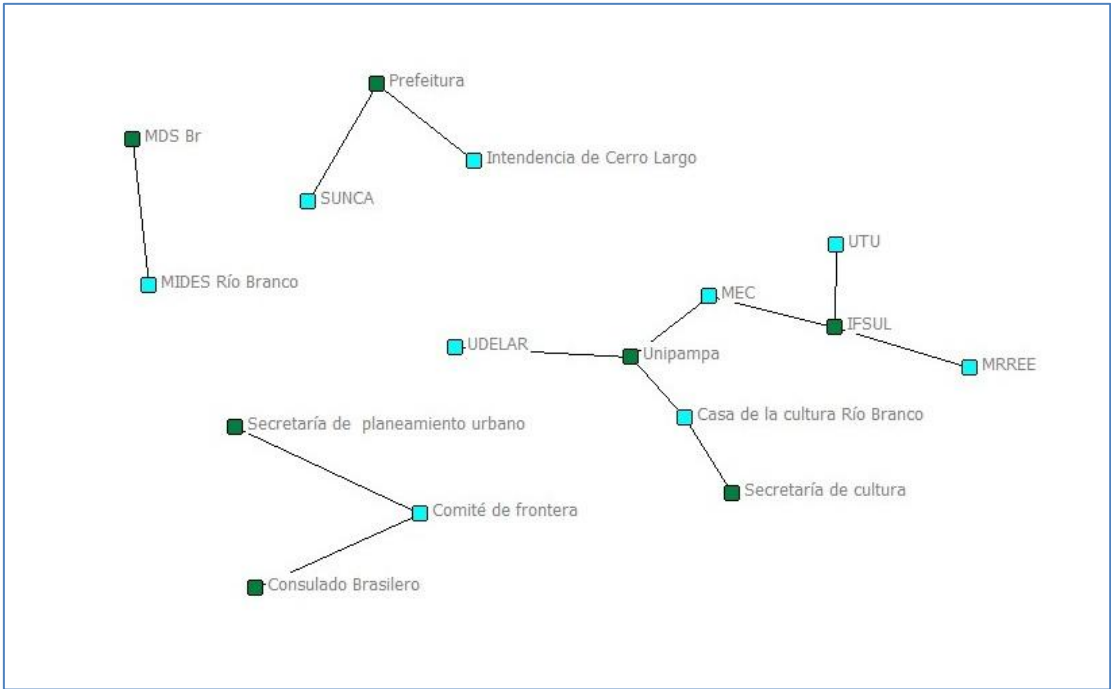
B2) Redes de ámbitos

Redes de ámbitos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

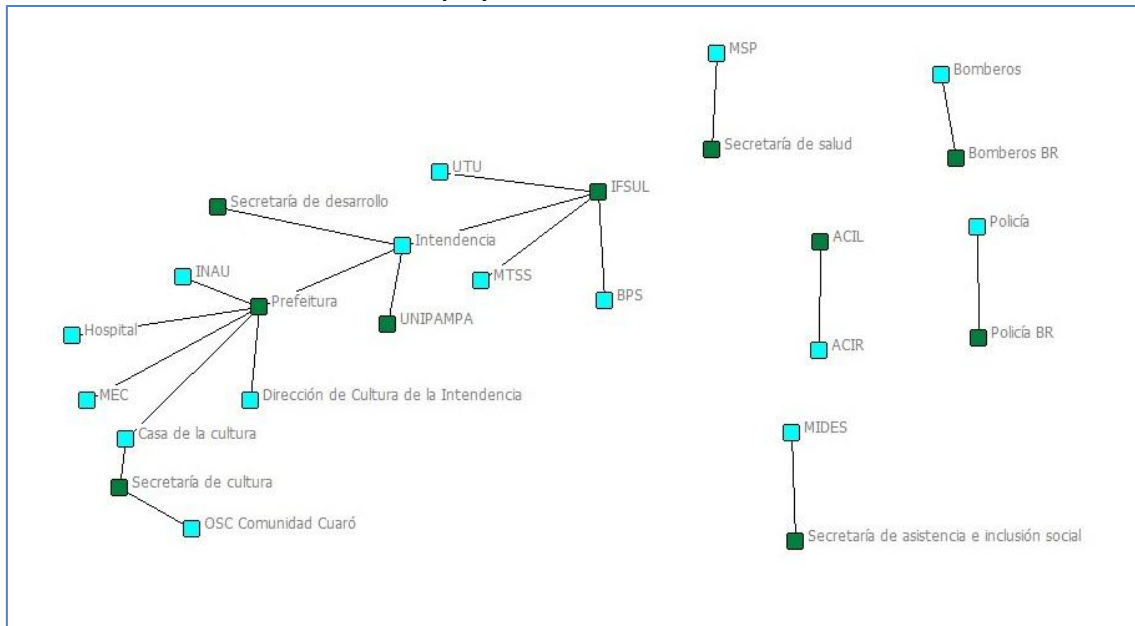
Redes de ámbitos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

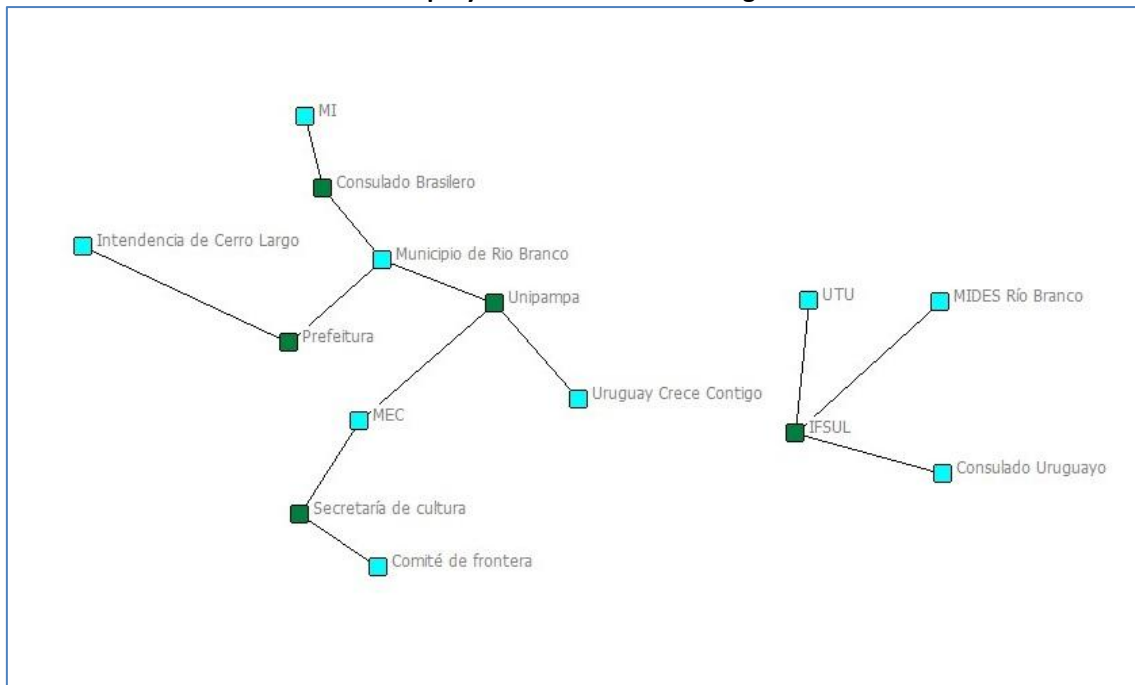
B3) Redes de proyectos

Redes de proyectos de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

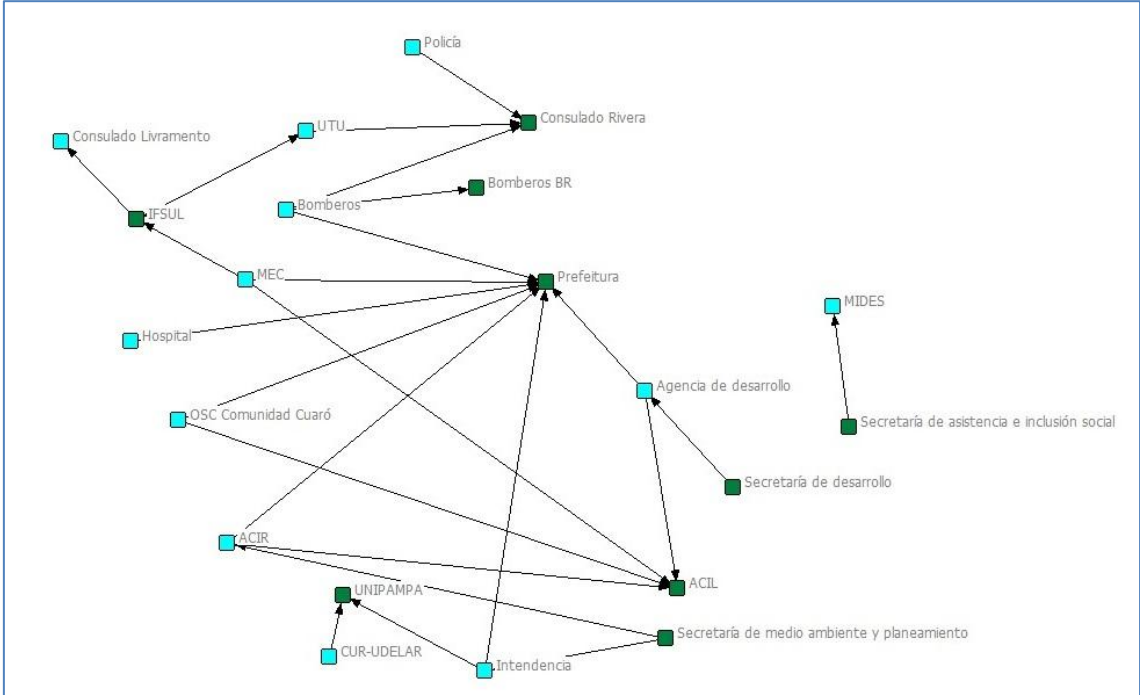
Redes de proyectos de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

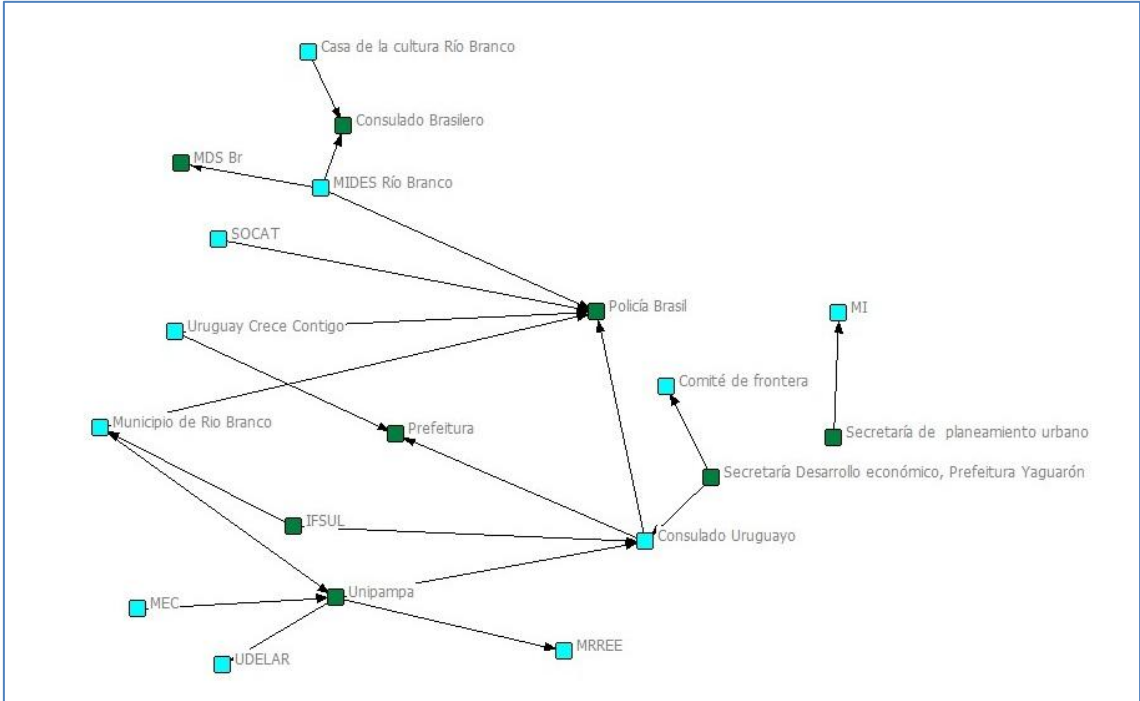
B4) Redes de relevancia

Redes de relevancia de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

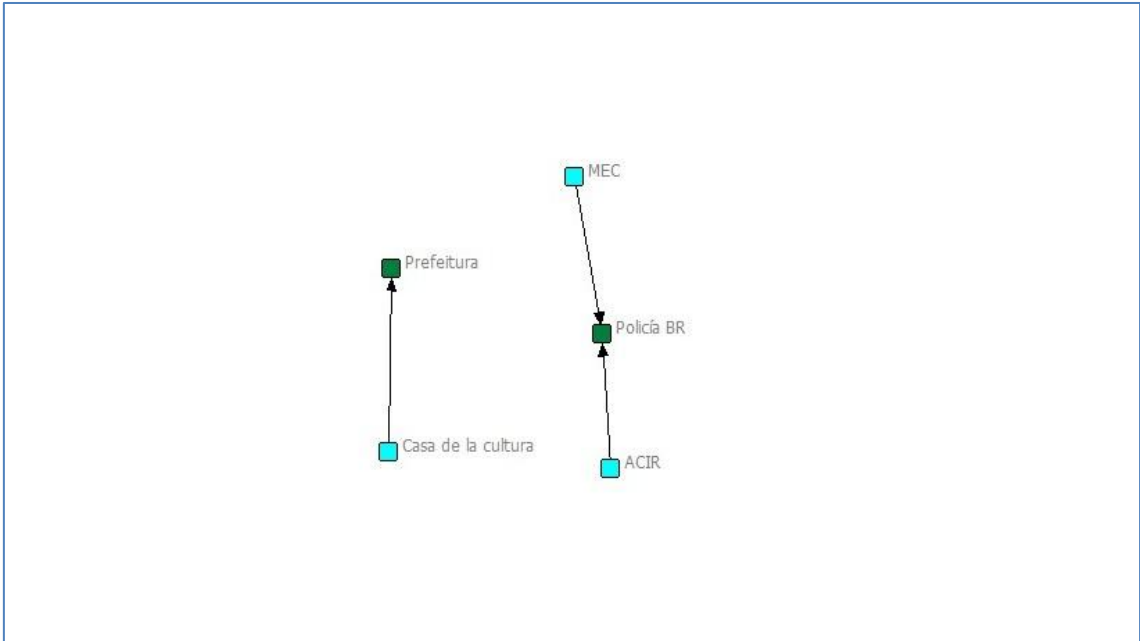
Redes de relevancia de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia

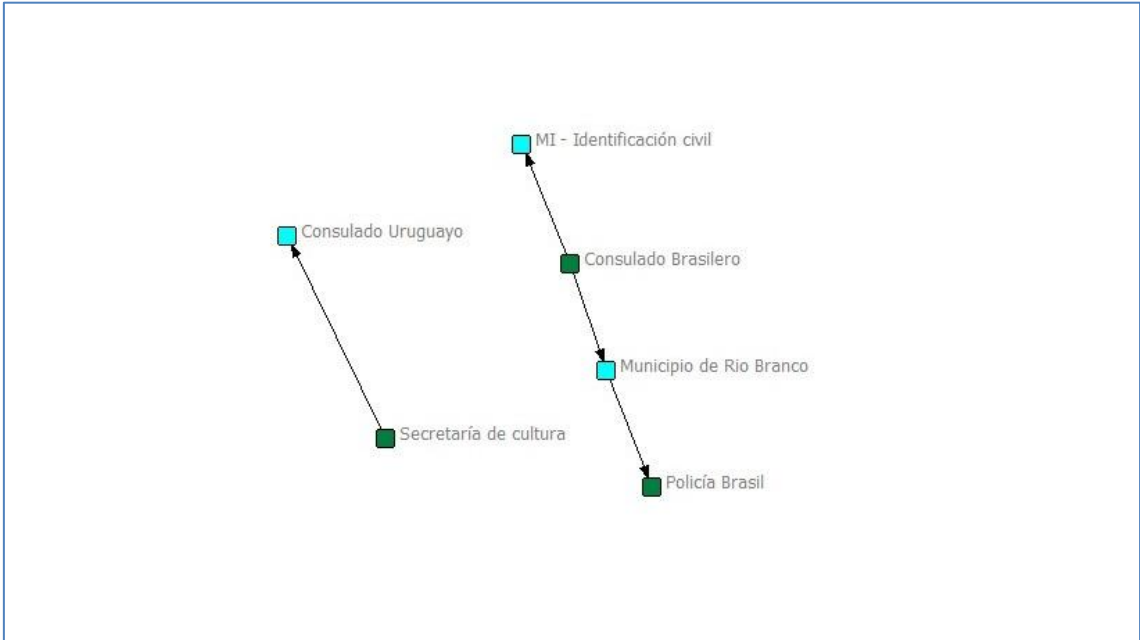
B4) Redes de diferencias

Redes de diferencias de Rivera - Livramento



Fuente: elaboración propia

Redes de diferencias de Río Branco - Yaguarón



Fuente: elaboración propia