X COLOQUIO NACIONAL DE DESARROLLO LOCAL
DESARROLLO LOCAL EN TERRITORIOS DE FRONTERA
Universidad de HUELVA- Instituto de Desarrollo Local
Grupo de Trabajo: Desarrollo Local de la AGE
26 y 27 de noviembre de 2015.

Ponencia:

PROCESOS Y TENDENCIAS DE DESARROLLO LOCAL EN CIUDADES DE FRONTERA ENTRE URUGUAY, ARGENTINA Y BRASIL. Oportunidades para la gobernanza multinivel.

Altaïr Jesica Magri.

Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la FCS-UdelaR. Co-coordinadora del Núcleo NIEDT-EI-UdelaR. Investigadora activa de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).
altair.magri@cienciassociales.edu.uy altairmagri@gmail.com

Resumen: Se presenta un estudio sobre las potencialidades y las restricciones para el desarrollo local de ciudades en situación de doble y triple frontera de tres de los países que integran el Cono Sur de América Latina (Argentina, Brasil y Uruguay). Se analizan formas de organización para la acción institucional y socio-institucional existentes entre las comunidades fronterizas de los distintos países[1].

Palabras clave: fronteras, desarrollo local, gobernanza multinivel

Abstract: Its present a study on the potentials and constraints for local development of cities in a situation of double and triple border of three of the countries of the Southern Cone of Latin America (Argentina, Brazil and Uruguay). Forms of organization it´s analyzed for institutional action and socio-institutional existing between border communities in different countries.

Keywords: borders, local development, multilevel governance

Introducción:

A nivel nacional y supraregional existe un diseño de relacionamiento normativo combinado con uno que denominamos *ad hoc* o funcional que se expande en el plano subnacional, impulsado en parte por diferencias en las legislaciones nacionales, que producen asimetrías en la capacidad de gestión de los actores subnacionales, respecto al grado de decisión y uso de recursos locales obstaculizando procesos de integración entre ciudades de los diferentes países.

[1]La investigación de carácter interdisciplinar se desarrolló durante los años 2013 y 2014.Núcleo Interdisciplinario de Estudios Territoriales (NIEDT-EI-UdelaR) integrado por docentes de ciencias económicas, ciencia política, urbanismo, sociología, geografía, derecho, comunicaciones y trabajo social.

La hipótesis de trabajo planteaba que los marcos de integración supranacional no están tomando en cuenta un laborioso y eficaz proceso de integración a nivel local, anclado en raíces más antiguas que la creación de los Estados nacionales, desconociendo a su propia interna que estos espacios son parte y función del Estado Nación respectivo, a la vez que conforman de hecho una situación nueva que necesita ser reconocida, pues transforma el concepto tradicional de frontera y desenvuelve distintos grados de relacionamiento -según el caso- dirigidos hacia su propio desarrollo, amparados de hecho en ciertos márgenes de autonomía que les da el desconocimiento del aparato estatal y político de esta realidad. La ponencia toma los casos de integración para el desarrollo local de las ciudades denominadas como "paso de frontera" por el centralismo estatal, y como "ciudades gemelas" o "ciudades hermanadas" por los actores locales[2].

1. El diseño del relacionamiento

Entre los gobiernos nacionales se establecen acuerdos para el tratamiento de temas fronterizos de gran porte (manejo de ríos, aguas marítimas, puertos, canales de navegación, sistemas carreteros de enlace regional, logística en telecomunicaciones y energía, grandes inversiones productivas, etc. En el nivel subnacional, entre gobiernos regionales y/o locales se tratan temas que hacen al tránsito diario de bienes y personas, al medioambiente, tratamiento de efluentes, coordinación sobre explotación sustentable de recursos comunes, turismo, etc.). Pero no necesariamente hay comunicación y convergencia de ideas y políticas entre ambos niveles. En la literatura especializada (Wong-González, 2005; Navarrete, 2006) se reconoce la actividad nacional como "formal" y la subnacional con una tendencia "funcional o *ad- hoc".* El primero, elabora y rubrica decisiones abordando temas estructurales para el relacionamiento entre naciones; y el segundo tiene un carácter acotado a su espacio territorial. El conflicto no es moneda corriente[3] y el relacionamiento se desenvuelve por arreglos cooperativos llevados a cabo por actores institucionales y/o civiles subnacionales, abocados a formular soluciones sobre temas comunes específicos. Estas experiencias pueden aproximarse a lo que Boisier (Boisier: 1993) categorizó como regiones asociativas, uniones voluntarias de formas menores que involucran gobiernos, mercados y sociedades locales para la gestión eficiente de factores. Acciones que no necesariamente están comprendidas en los macro marcos de relaciones regionales, sino que son forjados sobre acuerdos temáticos entre gobiernos locales y responden a temas emergentes. De esta singularidad, se producen solapamientos entre una dimensión formal nacional y una *ad hoc* subnacional, operada por actores locales, que avanzan con una lógica más dinámica y coyuntural sobre temas propios del territorio. Navarrete (Navarrete, 2006:13), previene de las distintas velocidades que esto conlleva y las expone como lógicas contrapuestas porque parten de instituciones diferentes (sociedades y Estados) en intereses y competencias: "Estas dos lógicas de integración tienen orientaciones contrapuestas porque

[2] Por motivos de espacio, la ilustración de caso se remite a las ciudades fronterizas de Rivera-Santana y Río Branco-Jaguarao.

[3] Con excepción del conflicto entre Uruguay-Argentina (2006-2011) ubicado en las ciudades de Fray Bentos y Gualeguaychú por la instalación de una papelera sobre el río Uruguay. Implicó el cierre de fronteras por parte de Argentina y actividad medioambiental de organizaciones argentinas que monopolizaron la opinión pública de las poblaciones fronterizas.

desde la población y la economía fronteriza el movimiento es hacia la ampliación de la integración funcional, mientras que desde el Estado se busca instituir reglas que limiten y regulen la funcionalidad, siendo el movimiento hacia la ampliación de la formalidad, el que puede alcanzar a veces efectos negativos si se queda restringida al control y la represión de la informalidad."

1.1. Modelos entre naciones

En las relaciones binacionales de Uruguay con Argentina o con Brasil, la falta de un marco general que defina una zona o franja de frontera genera situaciones diversas y no siempre eficaces con las múltiples problemáticas que se presentan.

Mapa n°1: *Pasos de frontera de Uruguay con Argentina y Brasil*

Fuente: M RR.EE/Uy.

En la relación entre Uruguay y Argentina, el marco de frontera entre Estados está construido sobre organismos creados para operar sobre recursos compartidos: Comisión Administradora del Río de la Plata, Comisión Mixta del Río Uruguay y Comisión de Represa de Salto Grande, con integración política y mecanismos de solución de controversias. No hay líneas que operen como guías al plano subnacional que afronta situaciones más complejas y diferenciadas. En el escenario con Brasil a cargo del Ministerio da Integração brasilero, se puede percibir un sentido más estratégico del desarrollo fronterizo que no rinde por la inexistencia de un tratamiento similar en Uruguay.

Cuadro n° 1: *Institucionalidad formal de frontera controlada por el nivel estatal central*

Institución y temáticas	UY-ARG	UY-BR	UY-AR-BR	UY-AR-BR + LA
MERCOSUR (AR-BR-PY -UY y asociados)				
UNASUR (múltiple)				
Reunión Alto Nivel Minist.RR.EE: Educación, salud, policía, justicia, medio ambiente, saneamiento				
Grupo de Alto Nivel Ministerio RR.EE/otros: energía, conectividad, infraestructura, circulación personas				
Com. Ad. del Río de la Plata				

Com. Técnico Mixta Salto Grande				
Com. Binacional Hidrovía Río Uruguay				

Fuente: elaboración propia.

Como una primera brecha, los organismos supranacionales de integración son percibidos con ajenidad y con escaso impacto real en las comunidades locales que expresan que no son consultados ni informados en decisiones que impactan particularmente en las dinámicas propias. Se señala la escasa apropiación territorial en estos actores del MERCOSUR como principal proceso de integración regional del que participan los países. Una segunda brecha se encuentra en el plano nacional entre los diferentes niveles de gobierno en cuanto a participación.

1.2. La relación entre ciudades fronterizas

La relación entre ciudades fronterizas contiguas se define a partir del grado de fortaleza institucional. "De la proximidad de los núcleos urbanos deriva el intenso intercambio de personas, servicios, capitales e información, pero generalmente de un modo asimétrico, a veces complementario, a veces competitivo". (Rhi Sausi y Oddone, 2008: 88). Se entiende como situación asimétrica a las condiciones con que cuentan las ciudades contiguas para su desarrollo, entre ellas el ordenamiento para el uso del suelo en tanto hábitat, infraestructura y servicios de bienestar, el desarrollo del potencial económico y ambiental o el manejo de recursos descentralizados. Dentro de esta dimensión de cohabitación los autores caracterizan las ciudades como:

a. ciudades *comunicantes* de acuerdo al factor social relacionado a servicios y vínculos privados;

b. ciudades *vulnerables* compuestas de tejidos sociales débiles y frágiles, ya permeadas por actividades ilícitas que socavan su estabilidad; y

c. ciudades *gobernadas*, donde las instituciones públicas de ambos lados de frontera comprometen su coordinación para sostener la estabilidad democrática, con un sistema político-institucional innovador que garantiza y acompaña los intereses de sociedades que comparten una identidad con rasgos comunes.

Los estudios de caso mostraron que la comunicación interurbana se desplaza en un eje entre comunicantes y gobernadas porque dependen de una construcción histórica interdependiente, cuentan con gobiernos legítimos y alineados en función del desarrollo, aunque la indiferencia nacional genera situaciones de vulnerabilidad frente a problemas de responsabilidad estatal.

La dinámica transfronteriza reconoció en el plano de las aglomeraciones urbanas intensos tipos de interacción, que conllevan distintas designaciones. Brasil denomina a estas conjunciones[4] de relación uruguayo-brasileña como capilar, con integración local, espontánea entre comunidades, con baja intervención del Estado, comparable a comunicantes; y de sinapsis, alto grado de integración entre poblaciones sustentado en buena intervención estatal con políticas que consolidan la tendencia, similar a la definición de ciudad gobernada.

[4] Definiciones en: Ministerio da Integración Nacional, Pág. 27-28 (2009) http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf

En el caso Argentina- Uruguay, las actividades locales comenzaron formalmente con acuerdos binacionales como los Comités de Frontera (CODEFRO) creados en 1974[5], y extendidos a la relación con Brasil en 2011. Son ámbitos para arreglos específicos entre ciudades autodenominadas "hermanadas" como Salto y Concordia o Paysandú y Colón a los efectos de solventar inversiones o gastos compartidos en políticas sociales e infraestructura.

La investigación dio cuenta de una producción con distintas características, modalidades y profundidad de Uruguay con ambos países limítrofes, donde el régimen federal de Argentina y Brasil ha permitido mayor autonomía de las provincias y estados subnacionales de estos países que desarrollaron organismos sectoriales para el tratamiento del medio ambiente, urbanismo, bromatología, recursos hídricos, planificación territorial de la inversión pública, comités de desarrollo en situaciones de frontera, etc. Las Intendencias Departamentales de Uruguay enmarcadas en el régimen unitario y centralizado del Estado no tienen competencias sectoriales aunque han comenzado a incorporar estas temáticas en sus agendas, buscando subsanar las falencias y equiparación con sus vecinos.

Cuadro n° 2: *Institucionalidad fronteriza a nivel subnacional*

Institución / temática	**UY-AR**	**UY-BR**	**UY-AR-BR**
Comités de Frontera (ahora de Integración)			
Comisión Alcaldes/Prefeitos/Intendentes			
Gabinete binacional Rivera-Santana do Livramento			
Mesa Temática de Frontera			
Comisiones Mixtas Lagunas Merín, Cuareim, Yaguarón			
Comisión Restauración Puente Mauá			
Comités integración BU/MC/Barra do Quaraí			

Fuente: elaboración propia.

Esta institucionalidad de nivel local promueve la formación de redes temáticas que surgen con integración institucional-civil. No obstante, dificultades de consolidación de estas agendas y los desbalances en los grados de autonomía en la toma de decisiones en ambos lados de la frontera plantean un desafío relevante de sostenibilidad de los mismos.

1.3. Temáticas que inciden en el desarrollo local de frontera

Las distintas modalidades de coordinación transfronteriza han dado lugar a la incorporación de una nueva agenda con mayor sensibilidad de prioridades territoriales. Aún con dificultades de consolidación y desbalances de autonomía en toma de decisiones, en ambos lados de la frontera, estas agendas plantean un desafío relevante de gobernanza. A manera de ejemplo, se presenta una caracterización temática de los CODEFRO por grado de importancia de temas que involucran al desarrollo local.

Cuadro n° 3: *Temas relevantes por intensidad de tratamiento en Comités de Frontera*

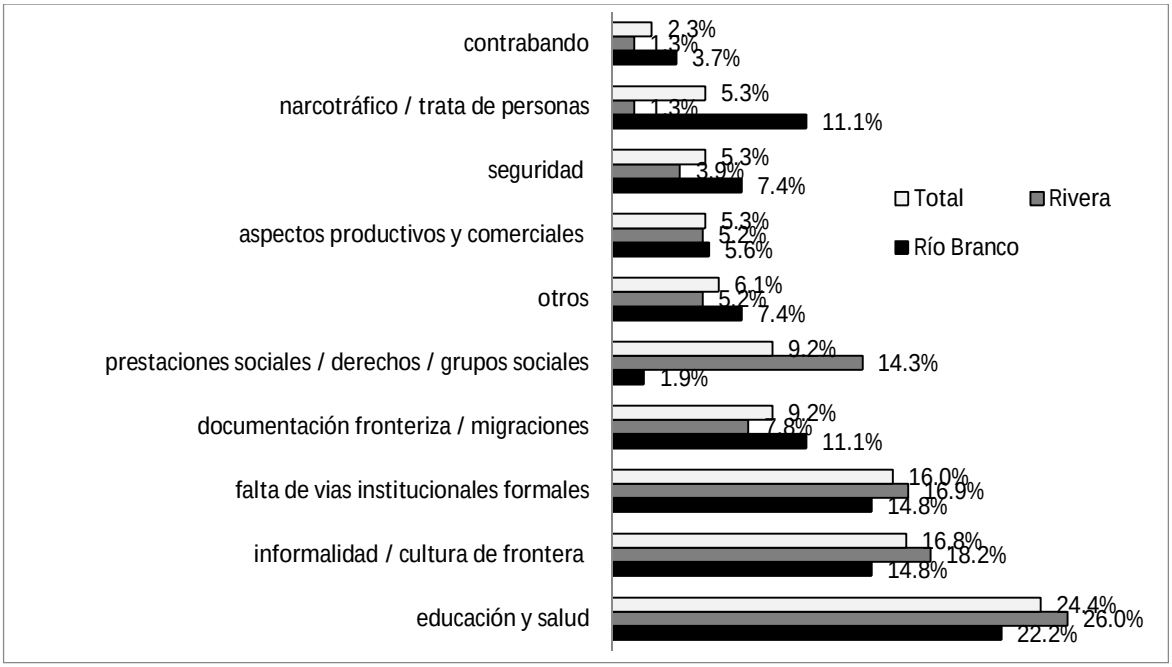
[5]Entraron en funcionamiento en 1993.

Comités de Frontera.	Desarrollo económico sectorial	Obras de logística portuaria y vías de acceso terrestres y de navegación	Obras de Interconexión vial: puentes, pasos de frontera	Gestión de recursos hídricos comunes	Áreas protegidas y conservación de la diversidad
Artigas-Quaraí.	Medio	Alto	Medio	Bajo	Medio
Rivera-Santana	Alto	Alto	Medio	Medio	Medio
Rio Branco-Yaguarón	Medio	Alto	Alto	Bajo	Bajo
Acegua-Acegúa	Medio	Medio	Medio	Bajo	Bajo.
Paysandú-Colón	Bajo	Medio	Medio	Medio/bajo	Bajo
Salto-Concordia	Alto	Medio	Medio	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia.

Las entrevistas a actores institucionales y sociales dan cuenta que los temas más relevantes en relación con la frontera son la educación y la salud, la informalidad laboral, el delito de contrabando por falta de vías formales para resolverlas. El siguiente cuadro muestra la problemática en la frontera uruguayo-brasileña entre las ciudades de Rivera y Santana do Livramento y de Río Branco y Jaguarão.

Cuadro n° 4: *Temas identificados como problemas para el desarrollo local de las ciudades de frontera*



Fuente: Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local. En http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/

La documentación civil si bien no registra porcentajes altos, es un problema en ciudades divididas por una calle, porque al vincularse con factores como trabajo, educación, servicios de salud o comercio las legislaciones nacionales operan con distintos criterios dificultando el acceso a pobladores que viven de hecho en ambos países.

Las políticas monetarias[6] también implican problemas ya que cíclicamente afectan el comercio de uno u otro lado de las fronteras, arrastrando el aumento de la desocupación y el contrabando, cuya solución escapa a las competencias subnacionales. Los gobiernos centrales analizan estos temas desde perspectivas que no incluyen la unidad física que significa el enclave urbano real.

Rodríguez Miranda (RM 2013 y 2014) identifica el problema como barreras endógenas y exógenas. En las primeras, los ámbitos locales públicos y privados de articulación (arreglos entre Alcaldes, Cámaras binacionales de empresarios, etc.) como factores objetivos, y el factor cognitivo y el afectivo (lo subjetivo hacia "los otros") y los problemas sociales que se presentan como el tráfico de personas, la prostitución, drogas, contrabando, etc.; y la dinámica de acciones bilaterales que va profundizando una relación. En este aspecto, las ciudades de frontera muestran una buena valoración tanto de lo objetivo como del aspecto subjetivo. Los actores muestran relativa satisfacción ante los esfuerzos por resolver problemáticas que consideran comunes.

En las exógenas, (normativa, política cambiaria y controles fronterizos), las opiniones de los actores muestran en primer lugar desconfianza y precaución en especial ante el valor de las monedas nacionales, en segundo lugar, desconformidad con los dobles controles, y tercero con la normativa territorial de los países que genera asimetrías en cuanto a capacidades para operar (descentralización subnacional, competencias sobre recursos naturales, etc.).

1.4. Las redes y su rendimiento

En especial en algunos campos de actividad tienden a conformarse redes estables y dinámicas que involucran distintos tipos de actores. Son articulaciones flexibles y muestran una gran dinámica propia. No son observadas en su potencial desde las instituciones de nivel nacional, por desconocimiento o por inercias institucionales que no conocen ni reconocen este tipo de gobernanza. Se analizaron redes en función de cinco tipos: relevancia en la frontera, información, ámbitos de coordinación y articulación, proyectos y diferencias. A modo de ejemplo, se grafica la relación entre las ciudades de Rivera (UY) y Santana do Livramento (BR)[7], donde se trazan los vínculos a partir de organizaciones consideradas relevantes por los actores. Los vínculos se clasificaron en sistemas de información y de coordinación/articulación en redes transfronterizas[8].

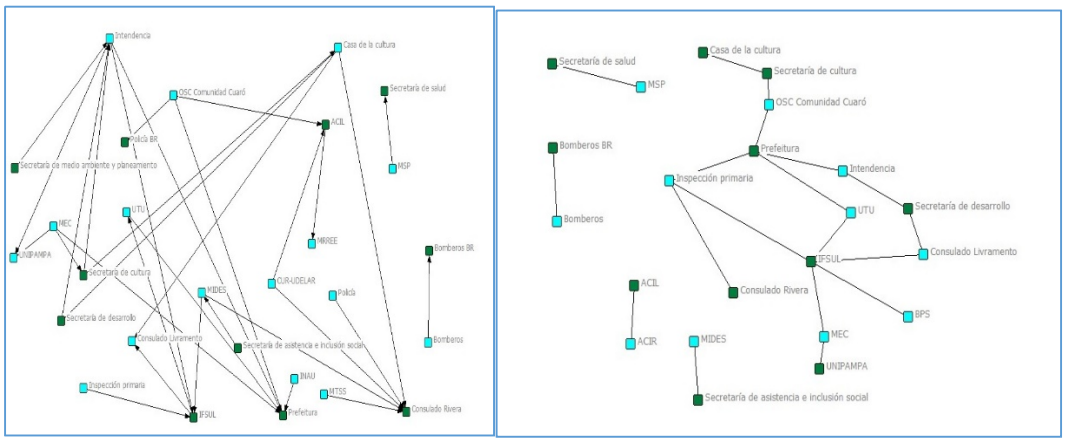
Gráfico n°1:
Redes transfronterizas de información Rivera-Livramento

Gráfico n° 2:
Redes transfronterizas de cooperación y articulación Rivera-Livramento

[6] Por ejemplo, la recesión actual y las devaluaciones de moneda en Brasil y Argentina están transformando los vínculos comerciales. Los bajos precios impulsan al contrabando "hormiga" provocando que el Estado nacional uruguayo emprenda políticas de represión de tránsito de mercaderías hacia Uruguay. Lo mismo sucedió anteriormente en sentido inverso.

[7] El trabajo completo en http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/

[8] El estudio original comprende redes nacionales y transfronterizas.



Fuente: http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/
En verde brasileñas y en celeste uruguayas

Entre ambas tipologías, naturalmente las redes de información presentan mayor intensidad y variedad de vínculos frente a las de cooperación que se muestran con un criterio sectorial. La proporción de actores que participan en interacciones transfronterizas se sitúa en torno a los dos tercios del total de las redes nacionales de las ciudades, reflejando alta implicación de las organizaciones presentes en el territorio con las del país vecino. La Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Santana do Livramento ocupan un lugar destacado en coordinación y comunicación en la percepción de los actores, siendo vistas como las más relevantes para afrontar problemáticas de frontera.

2. Las oportunidades de gobernanza multinivel

En estudios de formas locales de integración, el concepto gobernanza aporta explicaciones a fin de poder identificar que estrategias y mecanismos son recreados para solucionar problemas que escapan al marco formal o que se encuentran en situaciones de interdicción. El estudio tomó el concepto de gobernanza multinivel, la cual definimos como aquellas redes de políticas que tienen la capacidad de redirigir el relacionamiento o introducir nuevos campos de política pública en el campo institucional conformando nuevos cursos de acción. Es vista como alternativa a las disfunciones para producir política pública originada en la complejidad estructural del Estado y en la insuficiente representación de intereses colectivos (Ruano de la Fuente 2002:2).

Avanzar en una agenda transfronteriza que implica innovación institucional en términos de gobernanza, implica 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. Sin avanzar por este camino, queda 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. Sin embargo, la legitimidad que generan puede ser vedada por la propia estructura vigente y lograr relativa probabilidad de reconocimiento social e institucional.

Reflexiones finales

Desde la perspectiva regional, el avance es muy relativo en situación de frontera. En este sentido, se puede conjeturar que pensar en el desarrollo local instrumentando mecanismos de gobernanza multinivel con articulaciones virtuosas de las escalas subnacionales con la nacional, otorgarían una oportunidad potencial de planificación del desarrollo y diseño de políticas permitiendo una mejor posibilidad de inserción del país en la región.
Las nuevas formas de gobernanza observadas merecen especial atención, pues están mostrando un entramado especial y específico que según la opinión de los actores entrevistados no es tomado en cuenta en tópicos que desarrollan los Estados. Se observa una gobernanza que muestra articulaciones incipientes, demostrando que la necesidad desarrolla capacidades de articulación y coordinación que son efectivas aún en su corto alcance.

Bibliografía

Gonzalez, Won (2013): La emergencia de regiones asociativas transfronterizas, Cooperación y conflicto en la región de Sonora y Arizona. Revista FRONTERA NORTE, Vol.17, n° 33.
Magri, Altair (2014): Informe final proyecto UdelaR-DINOT-OPP-MRR.EE. "Estudio integral de factores, procesos y tendencias de fronteras transnacionales que condicionan la planificación del ordenamiento del territorio para el desarrollo sostenible en Uruguay."
"" "" (2011): Un quinquenio cargado de futuro: la descentralización y el ordenamiento territorial en Uruguay. En Revista de Ciencias Sociales, DS-FCS n°28, págs.77-104. Montevideo.
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, (2011): Integración territorial internacional. Planes, programas y proyectos para la consolidación de la integración nacional. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios Plan Estratégico Territorial Avance II: Integración Territorial Internacional. 1a ed. - Buenos Aires.
Ministerio da Integración Nacional, Pág. 27-28 (2009) Brasil. http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf
Navarrete,M. (2006): Región fronteriza Uruguay Brasil. Laboratorio Social para la Integración Regional: cooperación e integración transfronteriza. Diploma Estudios Internacionales e Integración. FCS,Montevideo.
NIEDT (2014): http://desarrolloterritorial.ei.udelar.edu.uy/publicaciones/
Nunes, E. (2004): Estudio de Caso en Brasil: Principales Desafios del Ordenamiento Territorial. Foro Internacional de las Naciones Unidas,Méjico.Acceso Internet: https://www.fig.net/pub/mexico/papers_span/ts5_nunes_span.pdf
Rhi Sausi, J. y D. Conato, comp. (2008) Cooperación transfronteriza e Integración en América Latina. IILA-CESPI. Acceso internet: http://es.scribd.com/doc/60407473/701-Fronteras-Abiertas-de-America-Latina
Rhi Sauci, J. y N. Oddone (2008): Fronteras y cooperación transfronteriza en América Latina. Introducción al Proyecto Fronteras Abiertas. Acceso Internet: http://es.scribd.com/doc/60407473/701-Fronteras-Abiertas-de-America-Latina

Rodríguez Miranda, A. (2013): Desarrollo local y organización productiva en noreste de Uruguay. Rev. Economía, Población y Desarrollo UACJ,
“”” “”” (2014): Dimensión sectorial y desarrollo Territorial en economías locales interiores. El caso de Uruguay, Rev. Economía y Territorio, Vol. XV, n° 47.
Rótulo, D. y O. Damiani (2010): El caso de la integración fronteriza Uruguay Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares. ORT, Montevideo.