

Restricciones y oportunidades para el desarrollo en regiones transfronterizas: el caso de la frontera Uruguay-Brasil



Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (NIEDT),
Universidad de la República, Uruguay.

SEMINARIO CEF/CUCEL – NIEDT/EI



Espacio Interdisciplinario
Universidad de la República
Uruguay



Resultados del convenio APFCS con MRREE, MVOTMA/DINOT, OPP
Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial

8 de diciembre de 2015, MELO, CERRO LARGO.

Marco de la investigación

Financiamiento:

- CONVENIO OPP-DINOT-MREE / APFCS. COMPONENTE V.
- Espacio Interdisciplinario de UDELAR (presupuesto NIEDT 2014)

Informe Final: Noviembre de 2014

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.

ESTUDIO DE CASOS: RIVERA - SANTANA DO LIVRAMENTO Y RÍO BRANCO – YAGUARÓN

Coordinador: Adrián Rodríguez Miranda. Equipo: Manuela Abraham, Florencia Beder, Andrea Franco, Martín Freigedo, Pablo Galaso, Sofía Ponce de León.

Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial

Objetivos

(i) Objetivo general

Contribuir a entender cómo son las relaciones entre los actores socioeconómicos, los diferentes niveles de gobierno y los organismos públicos y cuáles son las condiciones del espacio transfronterizo, identificando oportunidades y obstáculos al desarrollo de las economías y sociedades locales de las aglomeraciones urbanas transfronterizas.

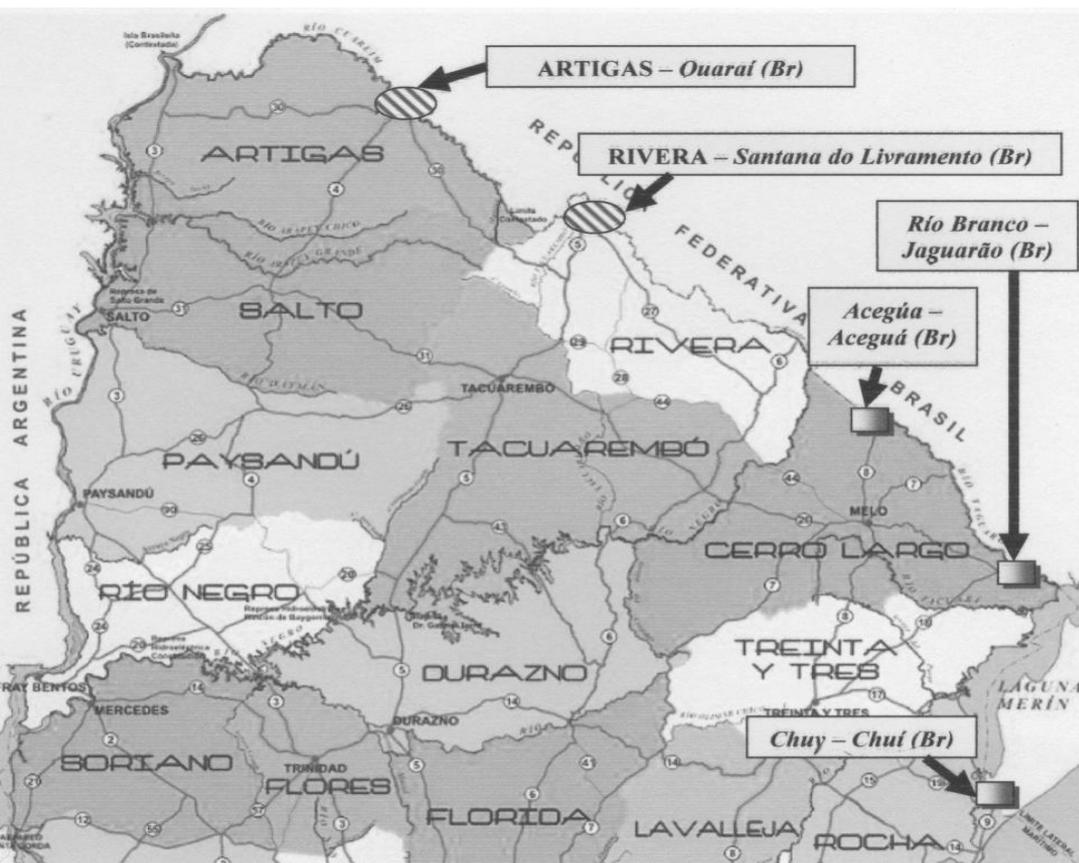
(ii) Objetivos específicos

- 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.
- identificar las limitaciones que los marcos legales y formales establecen para el intercambio productivo y social.
- identificar y analizar oportunidades y problemas para el desarrollo en la frontera
- identificar y analizar aspectos de OT.
- reflexiones y recomendaciones

Estructura de la presentación

1. Motivación y antecedentes
2. Marco conceptual y metodológico
3. Hipótesis: integración transfronteriza (?)
 - Resultados del trabajo de campo
4. Análisis de redes transfronterizas
5. Problemas y oportunidades para el desarrollo transfronterizo
 - Temas de O.T.
6. Reflexión final y agenda

1. Motivación



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

ARTIGAS = CIUDAD CAPITAL DEPARTAMENTAL
 Acegúa = localidad uruguaya // Quaraí (Br) = localidad brasileira

-  Capitales departamentales fronterizas
-  Localidades fronterizas

1. Motivación

- La frontera UY-BR, una zona rezagada

Índice de Cohesión Territorial: Ingreso 1/3; Vulnerabilidad socio-económica 1/3; Capital humano 1/3.

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

Fuente: Rodríguez Miranda (2011b)

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)

2. Marco conceptual y metodológico

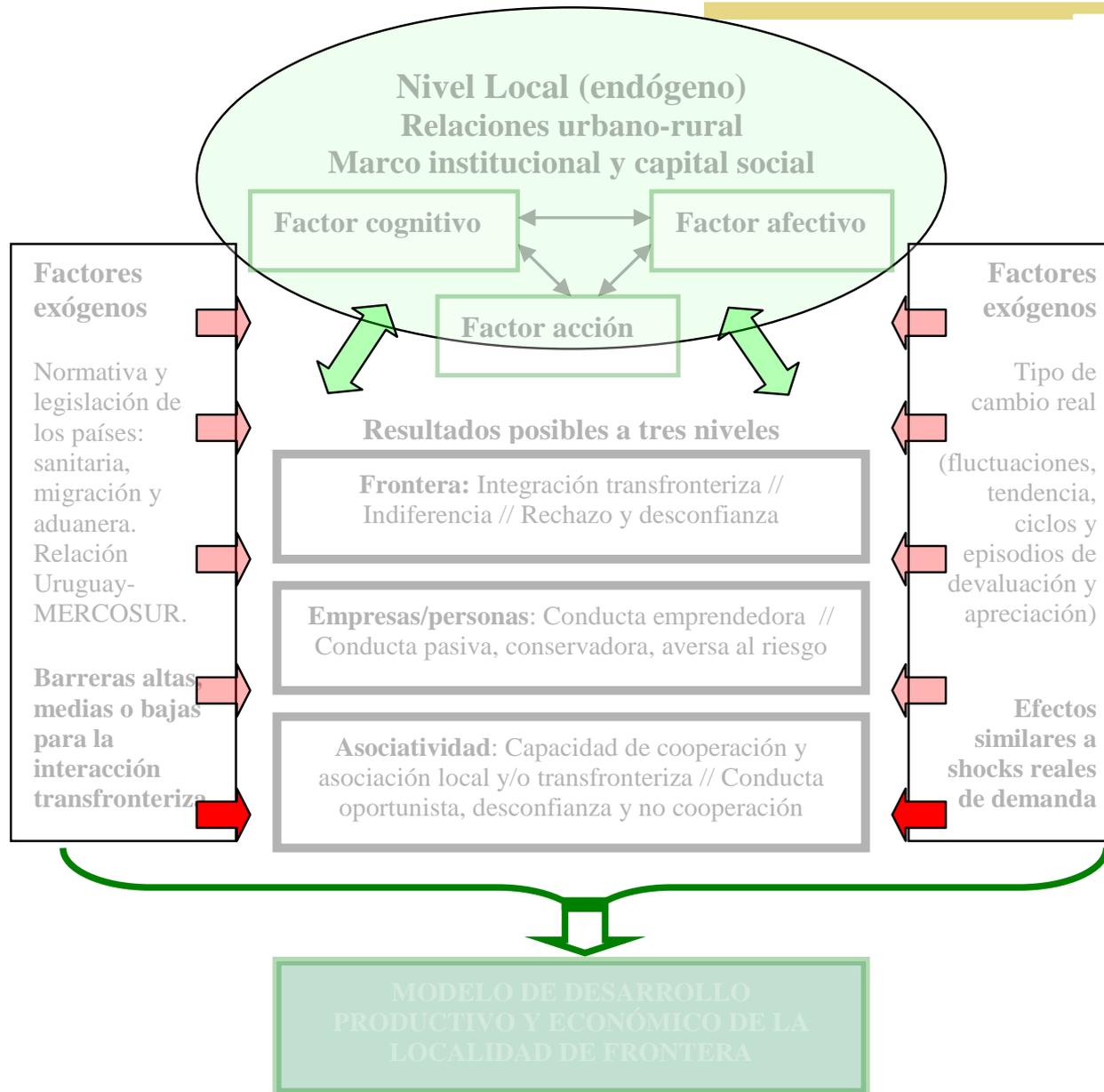
- La mayoría de los estudios sobre frontera buscan ver si la frontera es o no una barrera o genera desvío de comercio, lo que no es un enfoque con visión territorial.
- En los espacios transfronterizos no solo se pone en juego el comercio y sus efectos macroeconómicos entre dos países, sino que se trata de espacios particulares de vida y trabajo.
- Renard (1992): los *espacios transfronterizos* 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.

2. Marco conceptual y metodológico

- Campbell y Lapham (2001), para los empresarios minoristas en las comunidades de frontera las variaciones en el tipo de cambio real representan cambios en el precio de un bien sustituto, por lo que tiene efectos similares a un shock de demanda típico.
- Velde (1998) para la frontera alemana-holandesa: las relaciones en la frontera están influenciadas por factores exógenos pero también por factores endógenos.
- Factores endógenos: factor acción (*action-region*), factor cognitivo (*cognition-region*) y factor afectivo (*affection-region*).

2. Marco conceptual y metodológico

- Los factores endógenos asociados a los factores acción, cognitivo y afectivo operan en un espacio local concreto, que posee una determinada realidad socioeconómica 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 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.
 - En lo productivo y social: un espacio transfronterizo integrado o uno que expresa indiferencia o rechazo mutuo.



2. Marco conceptual y metodológico

METODOLOGÍA

- Utilización de información secundaria existente y antecedentes de trabajos en la frontera.
- La principal fuente de información es primaria: trabajo de campo con entrevistas semi-estructuradas en profundidad
- La metodología de entrevistas en el marco de un estudio de caso apunta a una representatividad que no busca la inferencia estadística, sino una inferencia de carácter explicativo de los fenómenos.

2. Marco conceptual y metodológico

METODOLOGÍA

- Se realizó un estudio de caso de las dos localidades transfronterizas Rivera – Santana y Río Branco – Yaguarón; tomando como universo a estudiar a las organizaciones públicas y privadas, nacionales y locales, que tienen preocupación e incidencia en la agenda y problemática de frontera en esa región y/o preocupación sobre los temas de desarrollo local en estos territorios.
- El trabajo de campo se realizó en junio-agosto de 2014. Estrategia para la implementación: "llegar" al territorio por medio de los gobiernos locales, Intendencia y Municipio, además de los contactos y referentes de OPP, MRREE y DINOT. Entrevistas predefinidas y la incorporación de nuevos casos por "bola de nieve".
- En total se realizaron 49 entrevistas en profundidad, incluyendo actores e instituciones públicas, educativas, sociales y empresariales, de Uruguay y Brasil.

2. Marco conceptual y metodológico

Entrevistas en Uruguay:

- Intendencias y Municipios.
- Referentes de OPP, MRREE, DINOT.
- Organismos nacionales presentes en el territorio: 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.
- Instituciones educativas: Universidades (sedes regionales UDELAR y privadas), Escuelas Técnicas (UTU).
- Sociedad Civil: ONG, Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales.
- Informantes calificados.

2. Marco conceptual y metodológico

Entrevistas en Brasil:

- Las entrevistas en Brasil se realizaron a través del contacto previo con las instituciones/organizaciones uruguayas
- Las Prefeituras a través de Intendencia y Municipios.
- Las universidades a través de la UDELAR.
- Igual con organizaciones de la sociedad civil y con referentes de la política pública.

Además se participó de instancias de coordinación e intercambio en la frontera:

- Comités de Frontera Uruguay-Brasil (en Rivera -Santana Do Livramento y en Río Branco - Yaguarón) y Foro de Prefeitos, Alcaldes e Intendentes en Rivera.

2. Marco conceptual y metodológico

Análisis de redes

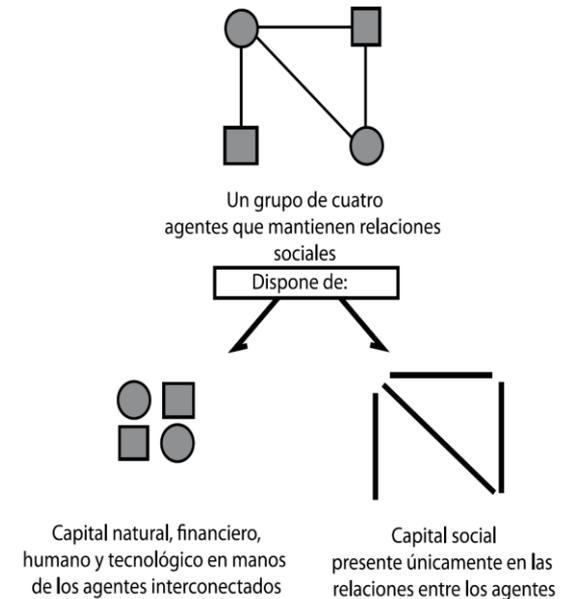
- El interés de identificar las relaciones que pueden existir entre estos actores claves para los temas de frontera y las diferentes visiones que hay sobre dicha problemática lleva a identificar en el análisis de redes un instrumento capaz de describir en detalle la enorme complejidad inherente a la estructura 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).
- En el estudio analizamos 4 redes de vínculos: Proyectos, información, conflicto, infraestructura.

2. Marco conceptual y metodológico

Análisis de redes

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.



Galaso (2011)

3. Hipótesis: hay integración transfronteriza?

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.
- 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:

- Los procesos de innovación en el modo de gobernanza y gestión socio-económica y política del espacio transfronterizo implica 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.

3. Hipótesis: hay integración transfronteriza?

Tercera hipótesis:

- Lograr resultados de una agenda de desarrollo que considere la condición de espacio transfronterizo, con sus implicaciones en términos de planificación del desarrollo local y del ordenamiento territorial, supone identificar y explicitar las tensiones entre los diferentes niveles de gobierno, en escalas locales, nacionales y las relaciones binacionales.
- Esto puede resultar en un desafío que puede ser abordado y gestionado:
 - ✓ Con cambios en la institucionalidad y normativa vigente, lo que supondría, para avanzar en innovación institucional y en gobernanza.
 - ✓ Con acuerdos informales y con impronta personal, sin asegurar cambios institucionales y estabilidad en los funcionamientos.

3. Hipótesis: integración transfronteriza (?)

- Clasificación de actores para el análisis

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

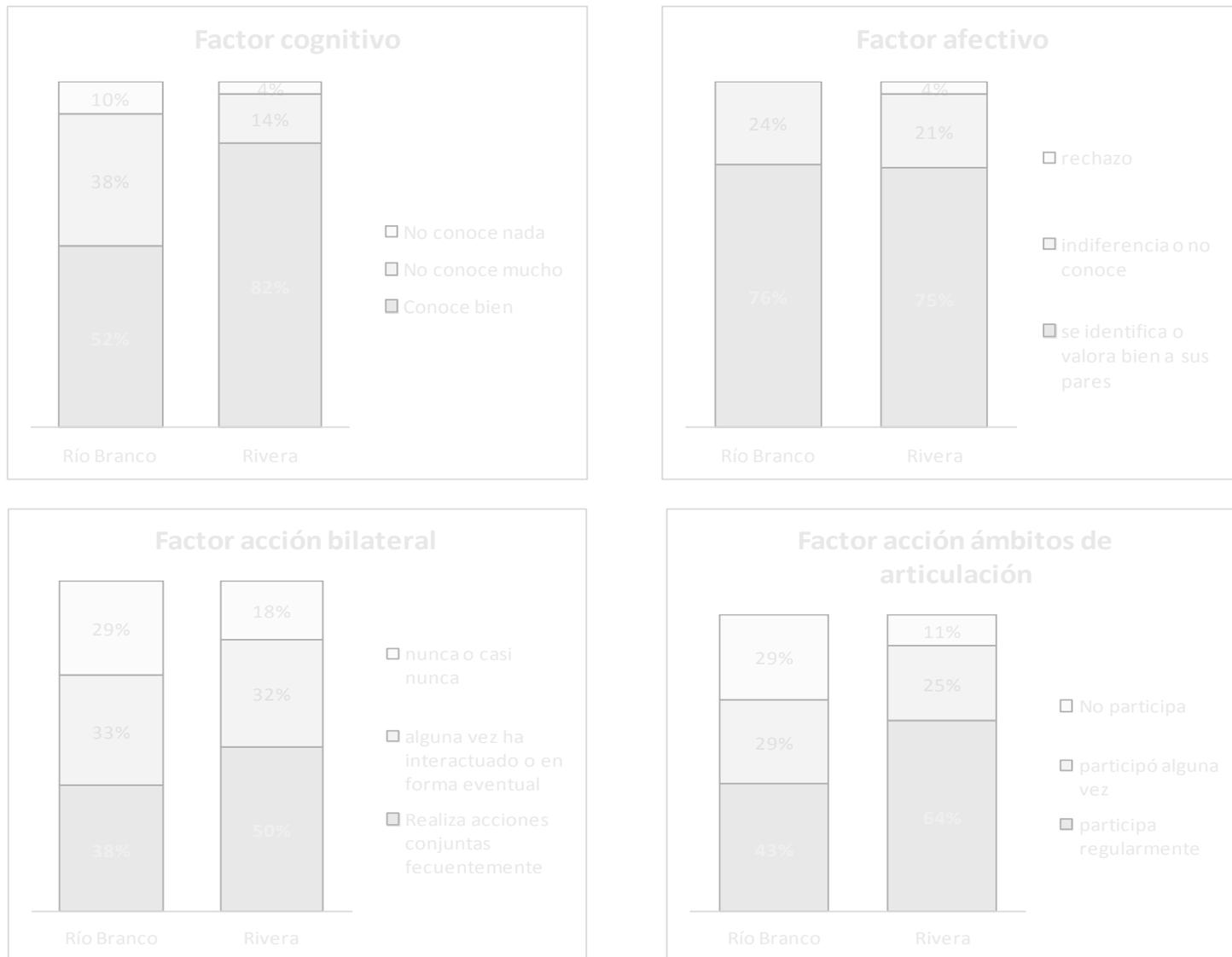
(*) OSC, asociaciones empresariales, sindicato e instituciones educativas (incluye públicas)

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

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

Resultados del trabajo de campo

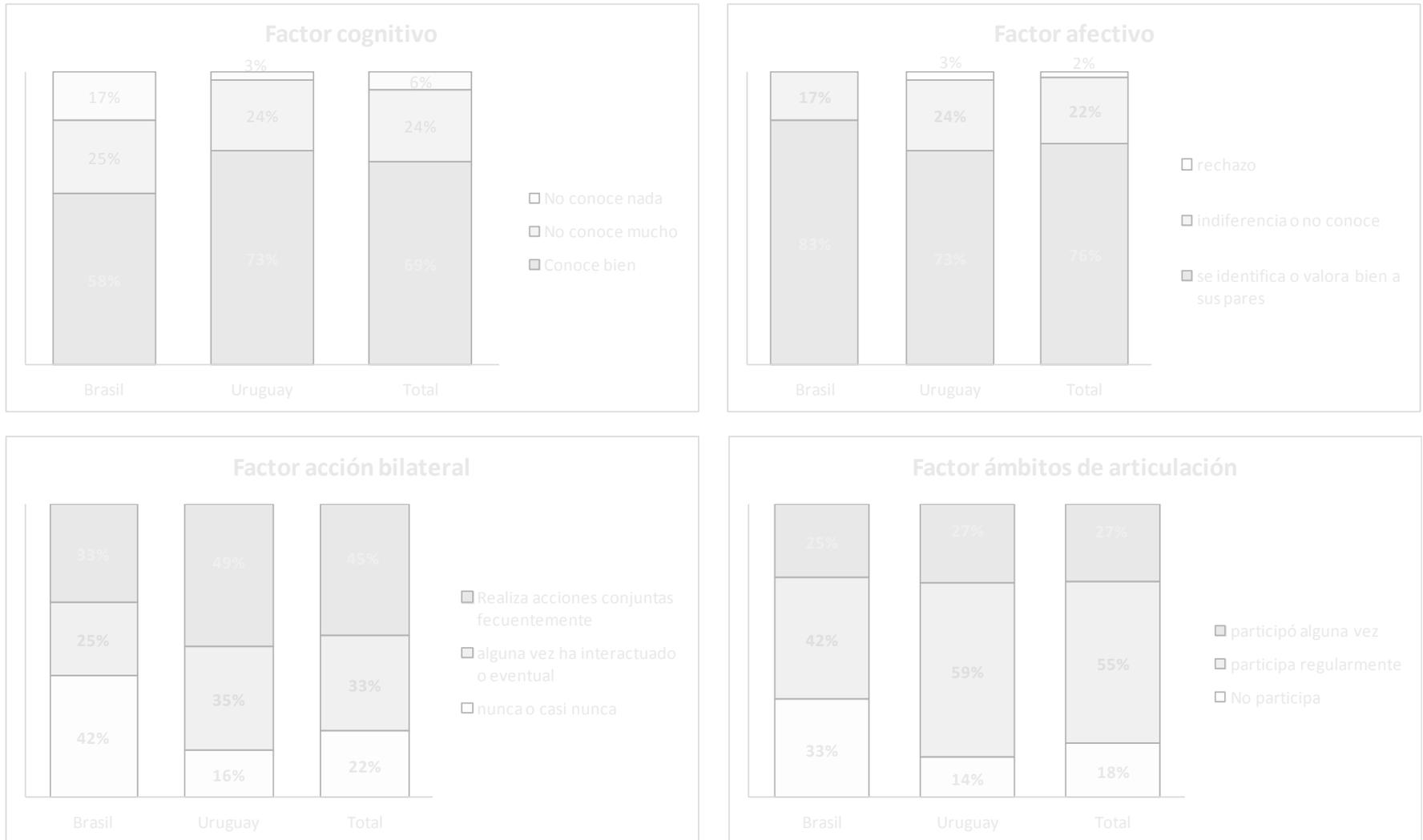
Figura 3: Factores endógenos, según territorio transfronterizo estudiado



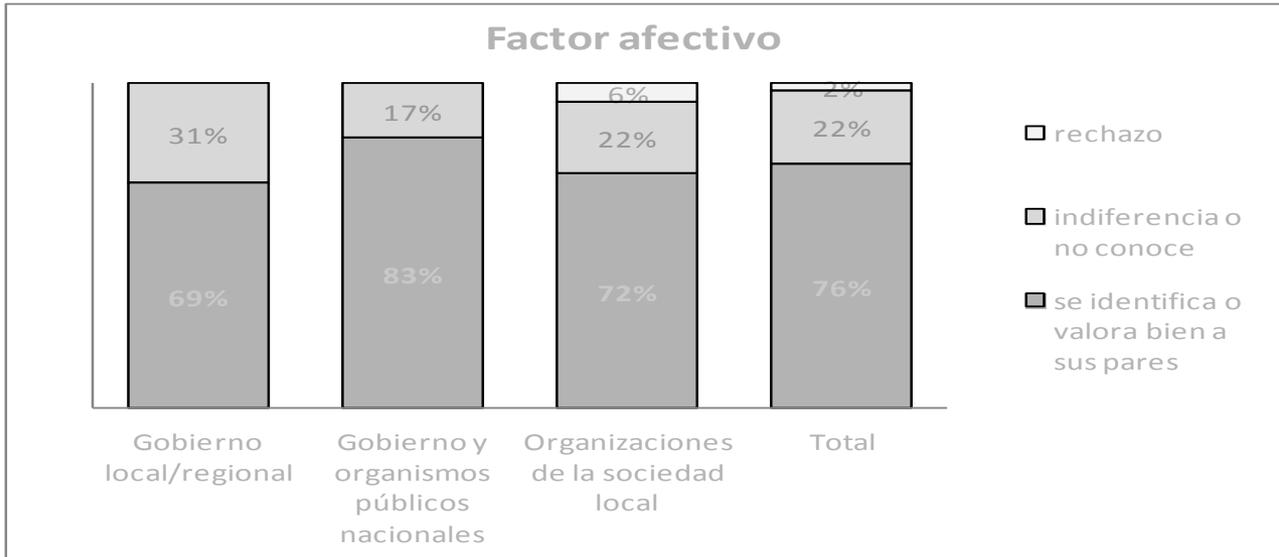
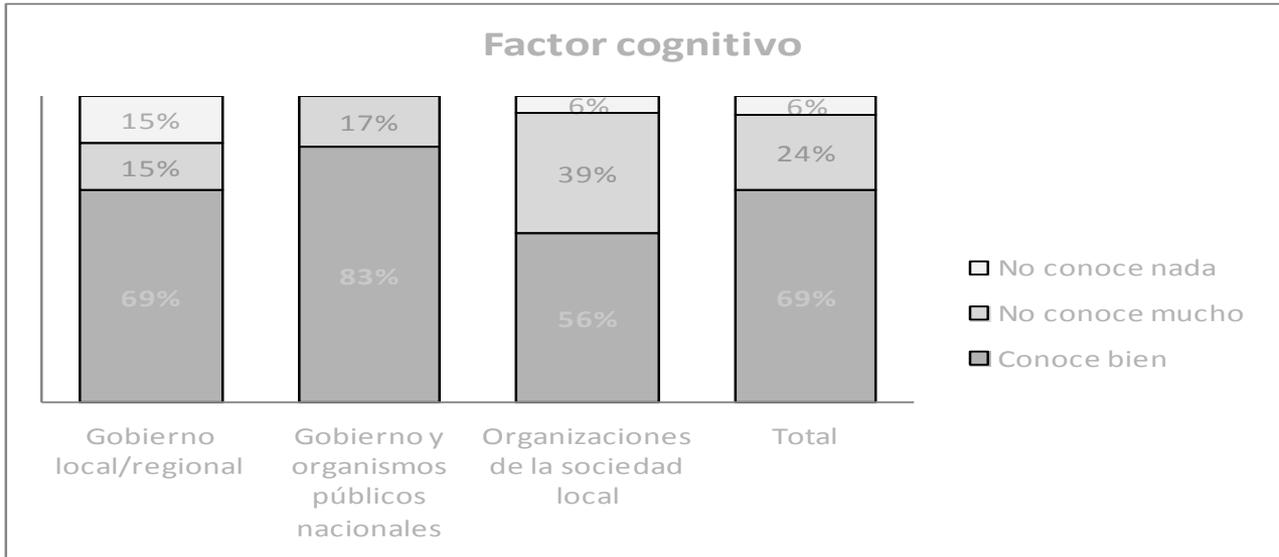
Fuente: propia.

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

Figura 4: Factores endógenos, según país.



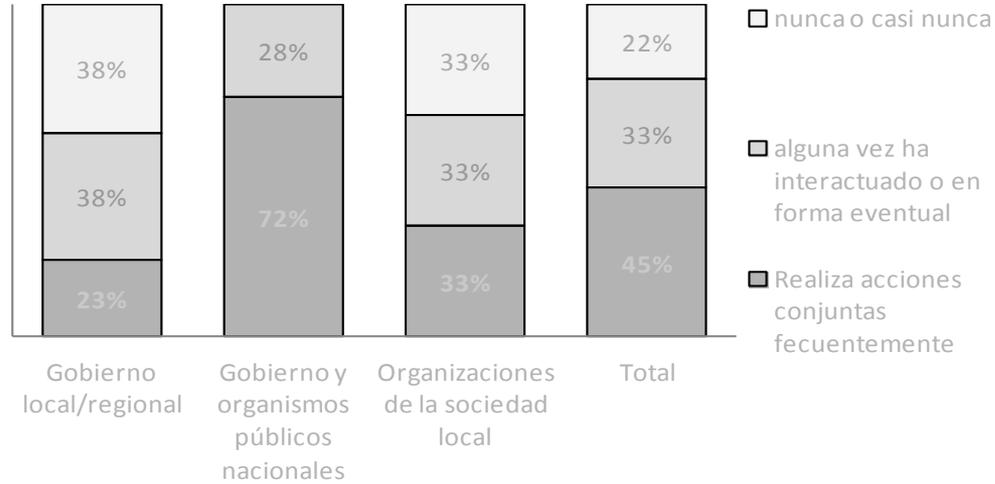
Fuente: propia.



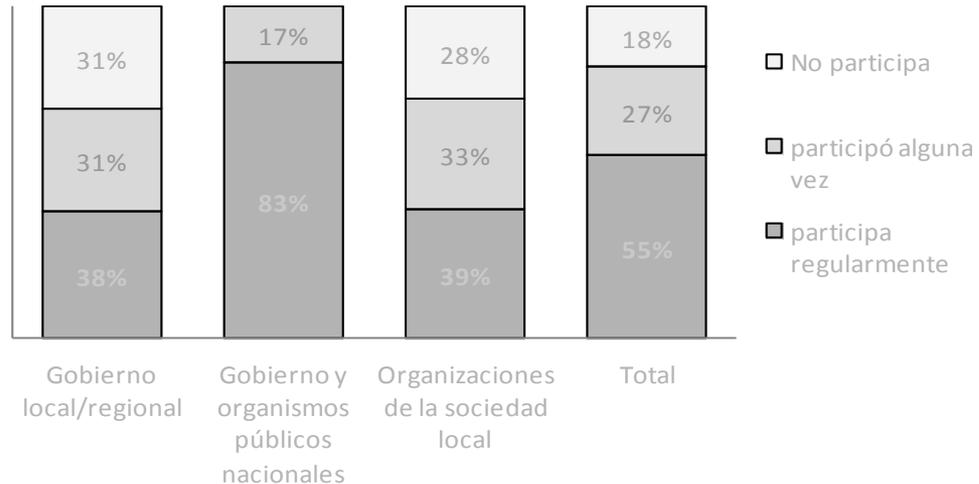
Fuente: propia.

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

Factor acción bilateral

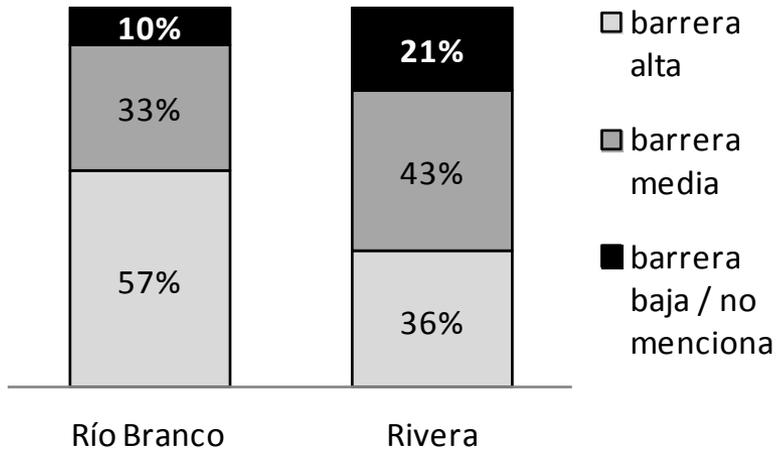


Factor acción ámbitos articulación

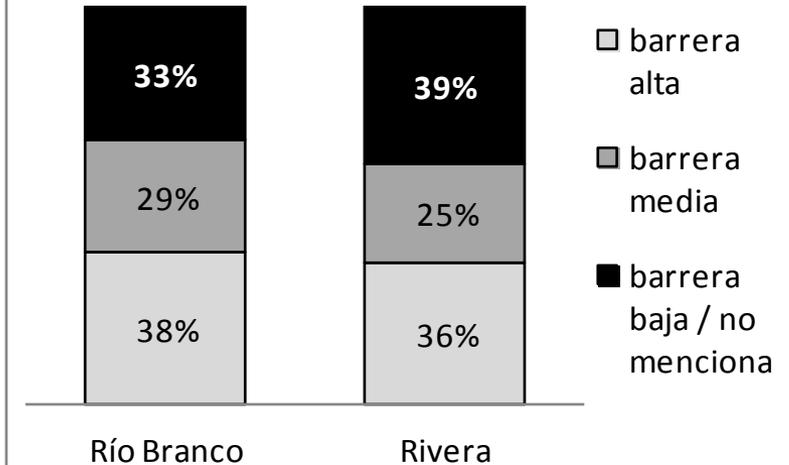


Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

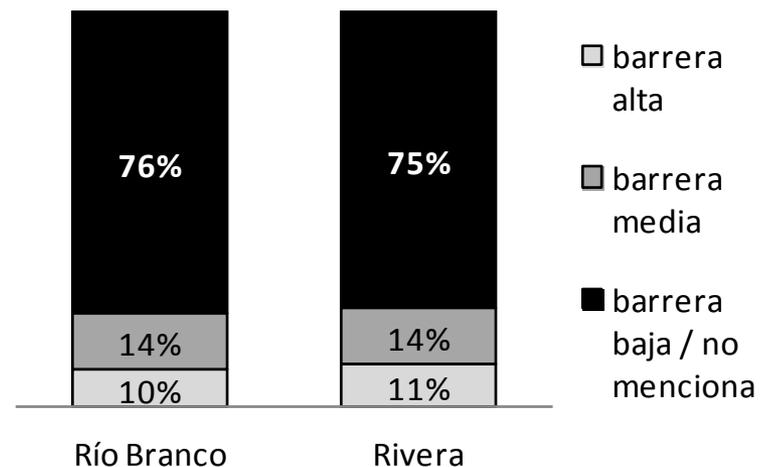
Normativa



Control Fronterizo



Tipo de cambio



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

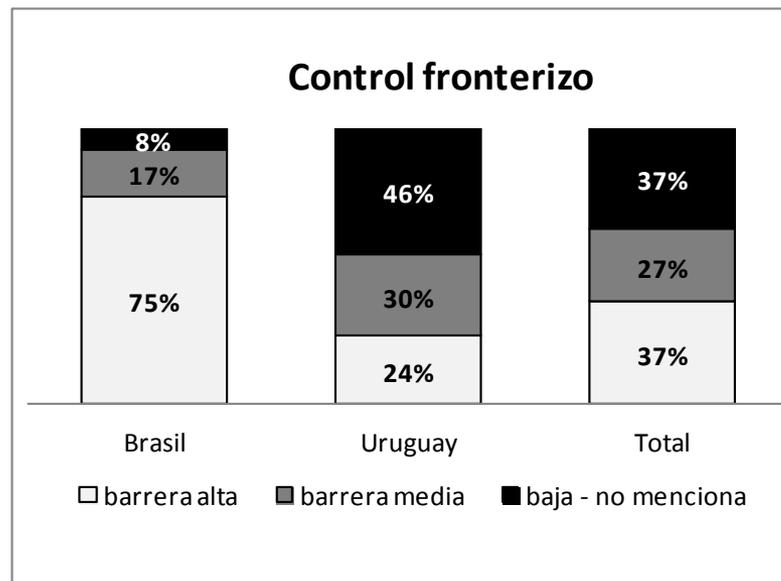
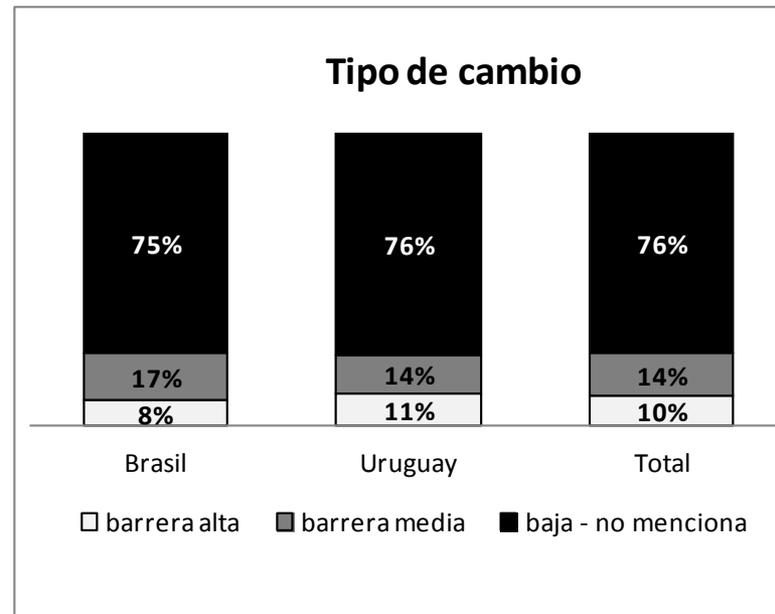
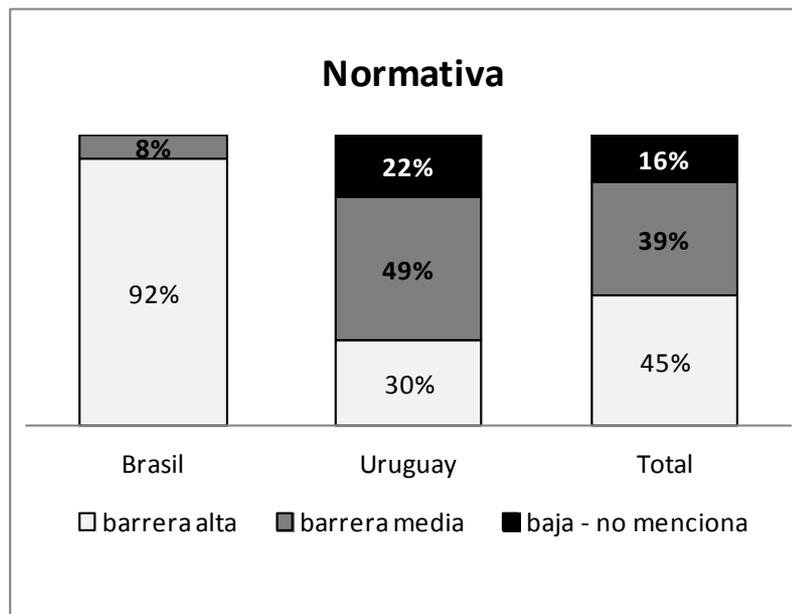


Figura 8: Factores exógenos, según país.

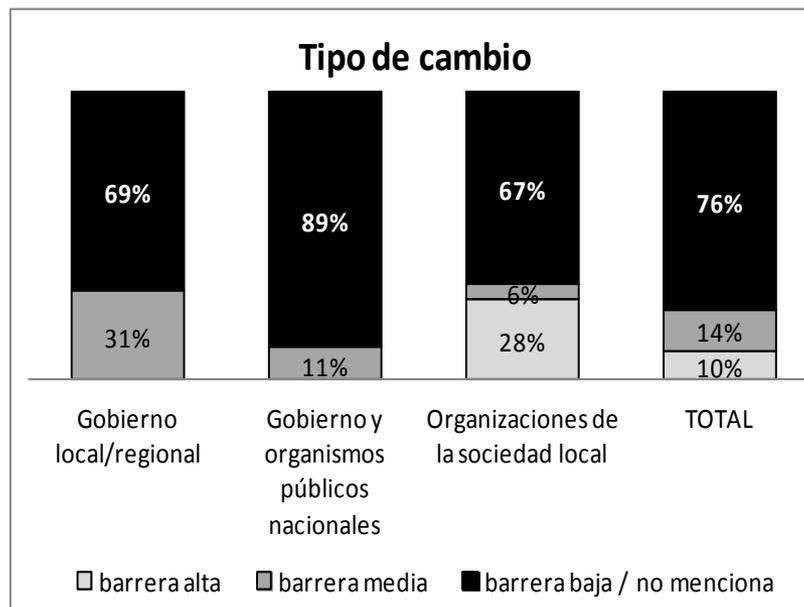
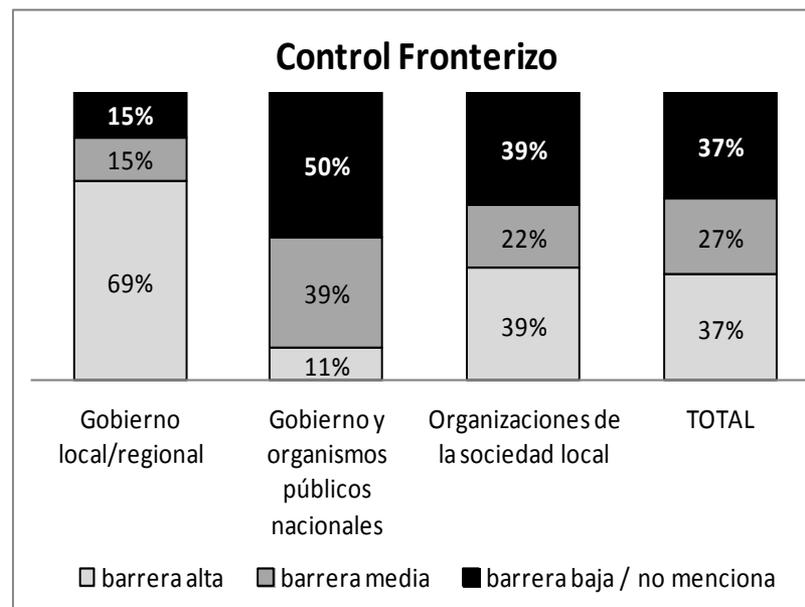
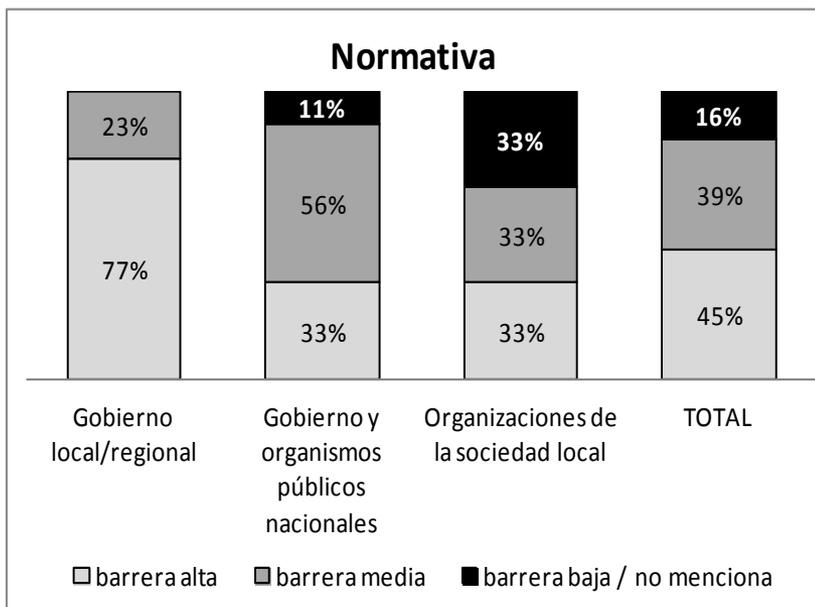
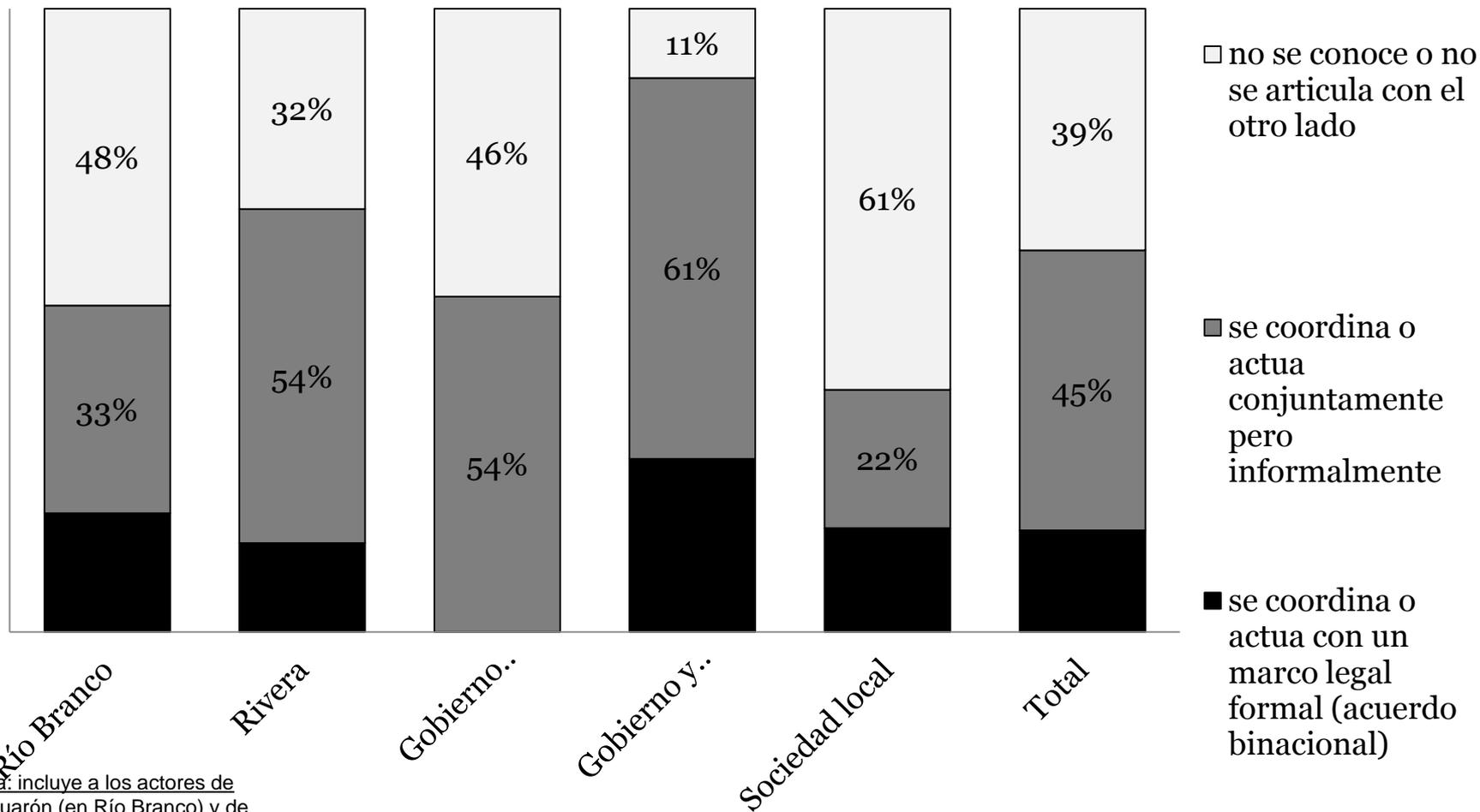


Figura 9: Factores exógenos, según tipo de organización.

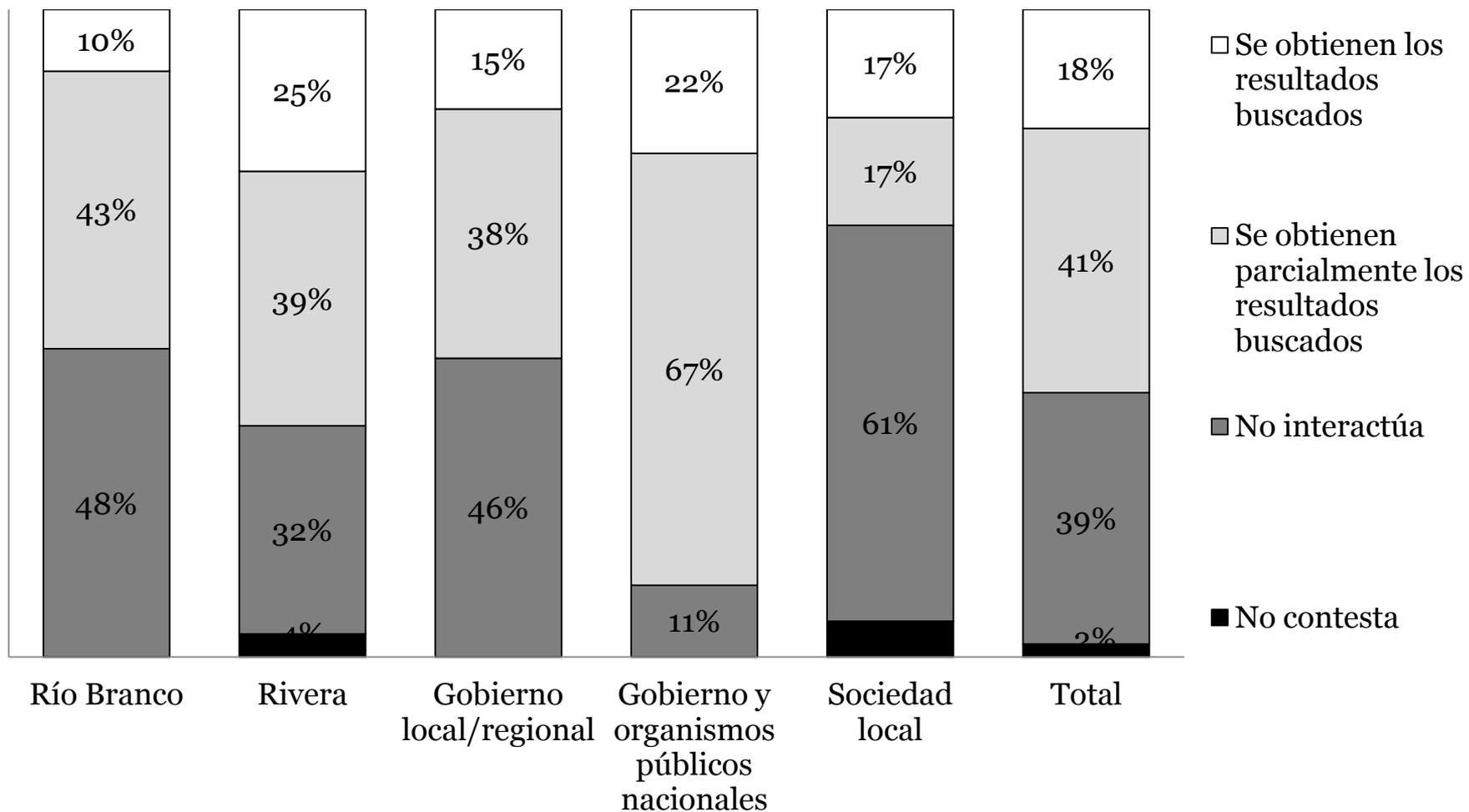
Nota: incluye a los actores de Yaguarón (en Río Branco) y de Santana Do Livramento (en Rivera)

Forma de la interacción transfronteriza (?)



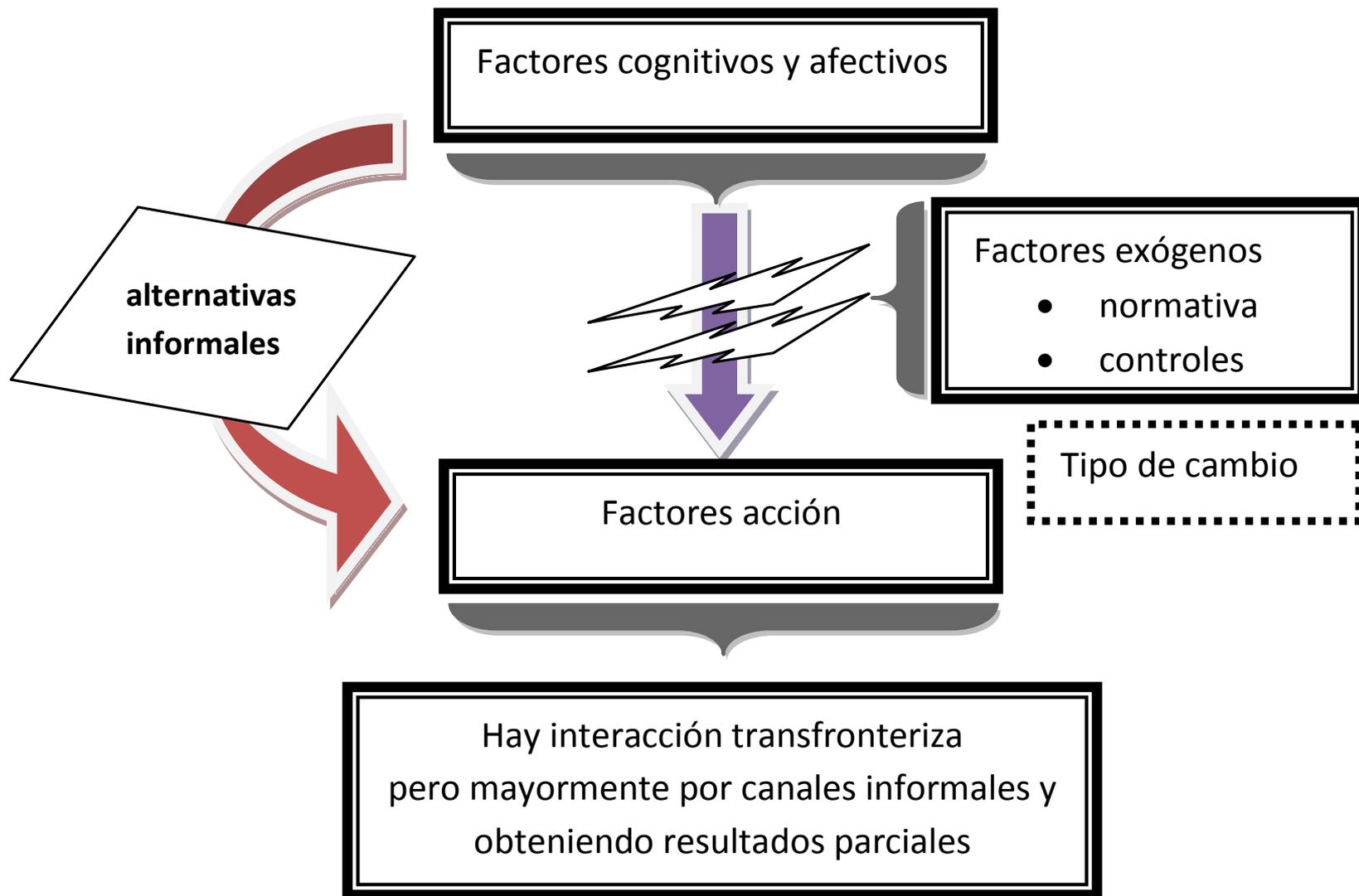
Nota: incluye a los actores de
Yaguarón (en Río Branco) y de
Santana Do Livramento (en Rivera)

Resultado de la interacción transfronteriza (?)



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

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



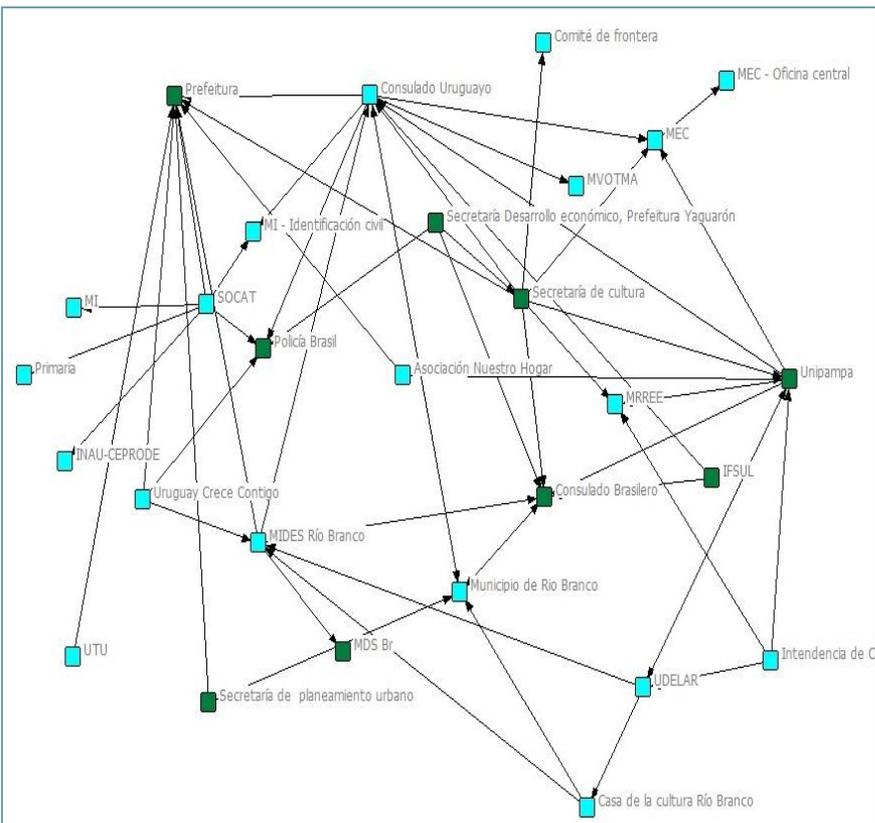
4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

- 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.
- 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.

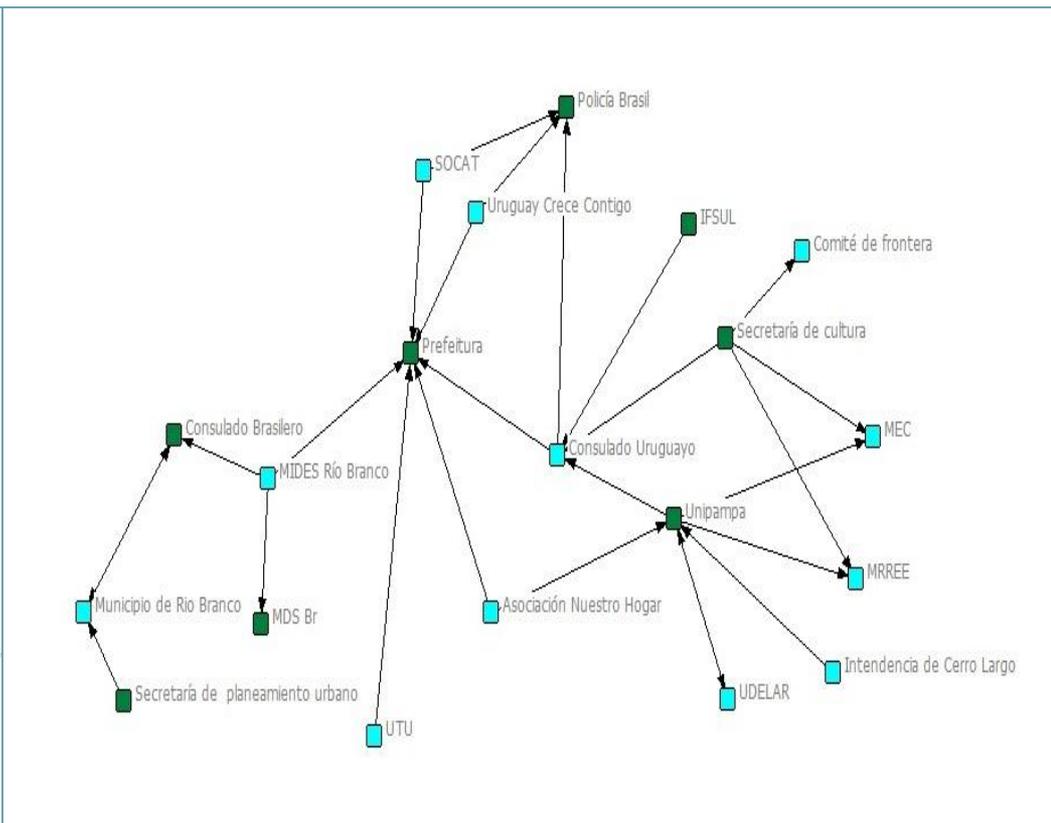
4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

INFORMACIÓN

Red territorial RB-YA



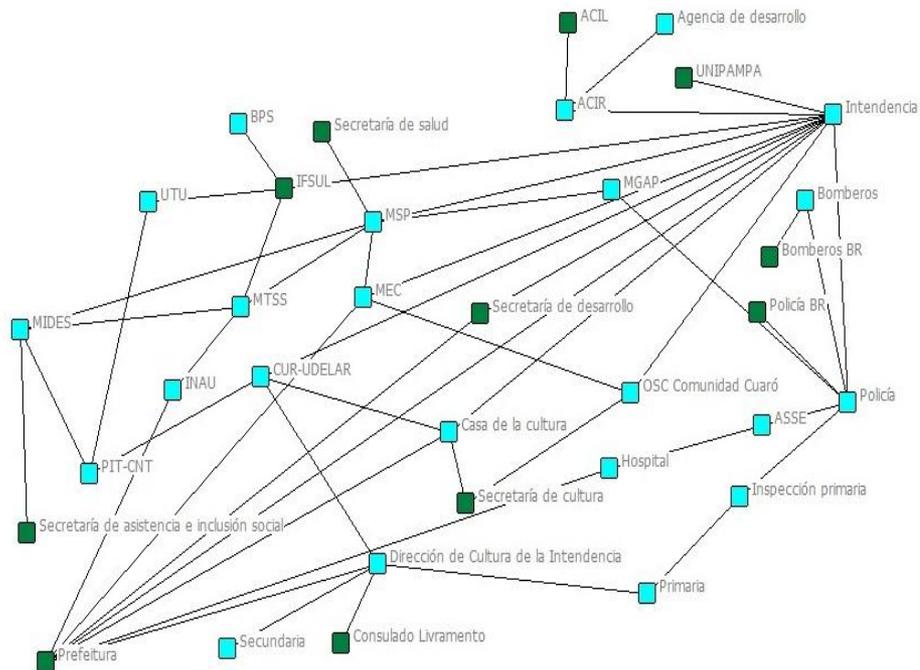
Red transfronteriza RB-YA



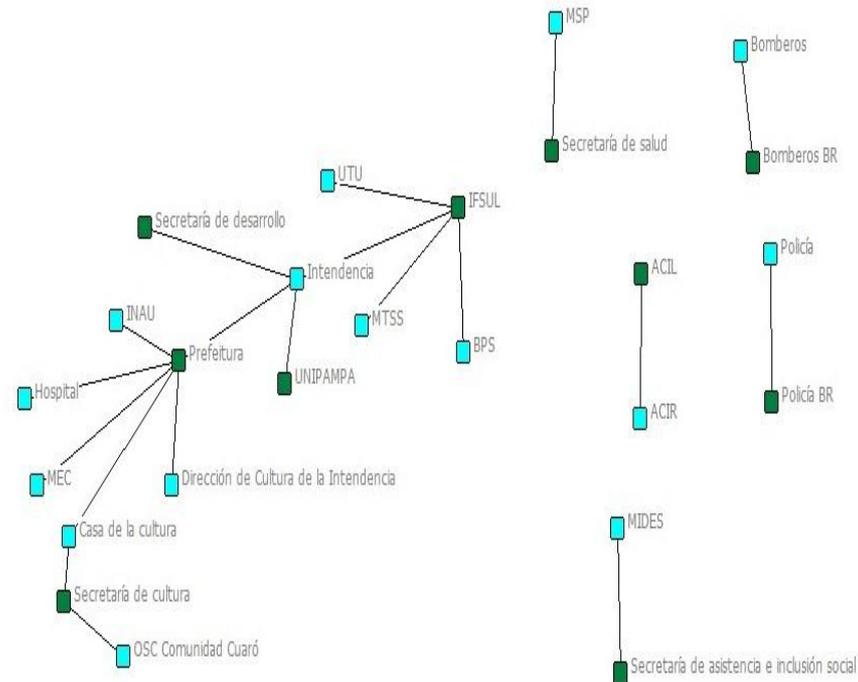
4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

PROYECTOS

Red territorial RIV-LIV



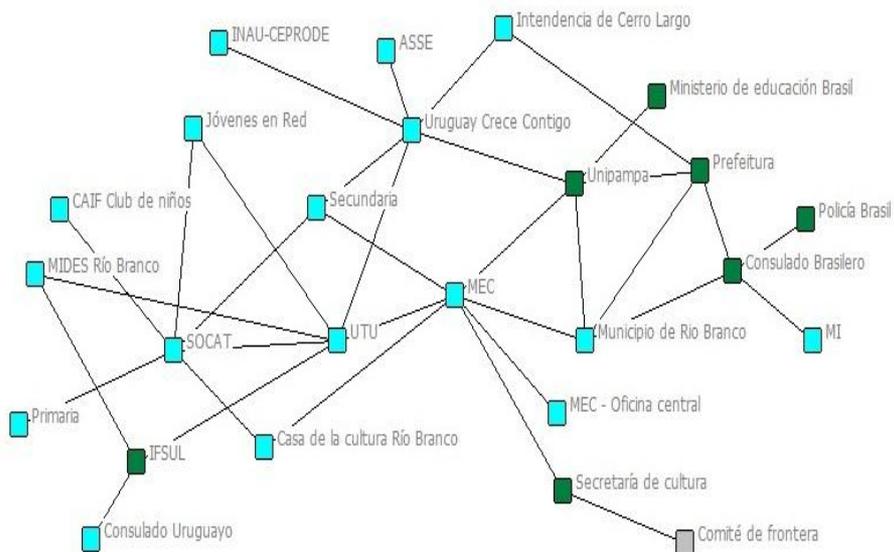
Red transfronteriza RIV-LIV



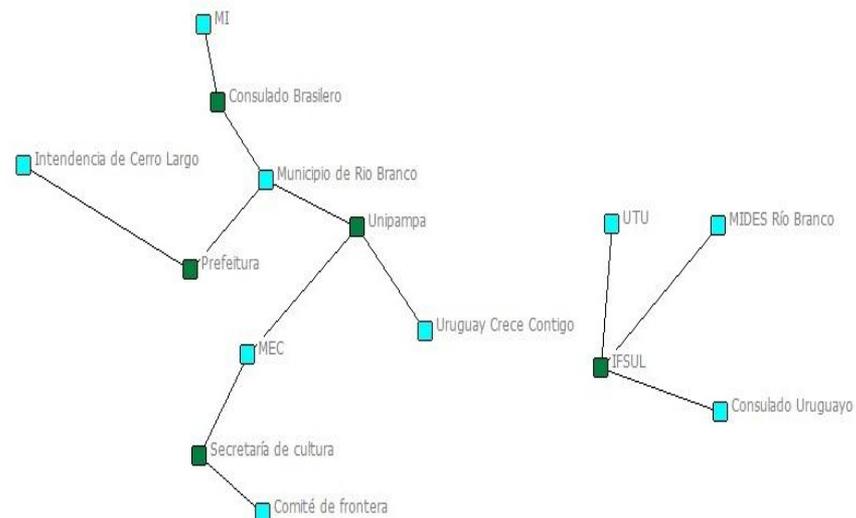
4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

PROYECTOS

Red territorial RB-YA



Red transfronteriza RB-YA



4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

Entonces...

- Primero, los territorios objeto de estudio reflejan una alta interacción de organizaciones desde los dos lados de la frontera.
- 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.

4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

Entonces...

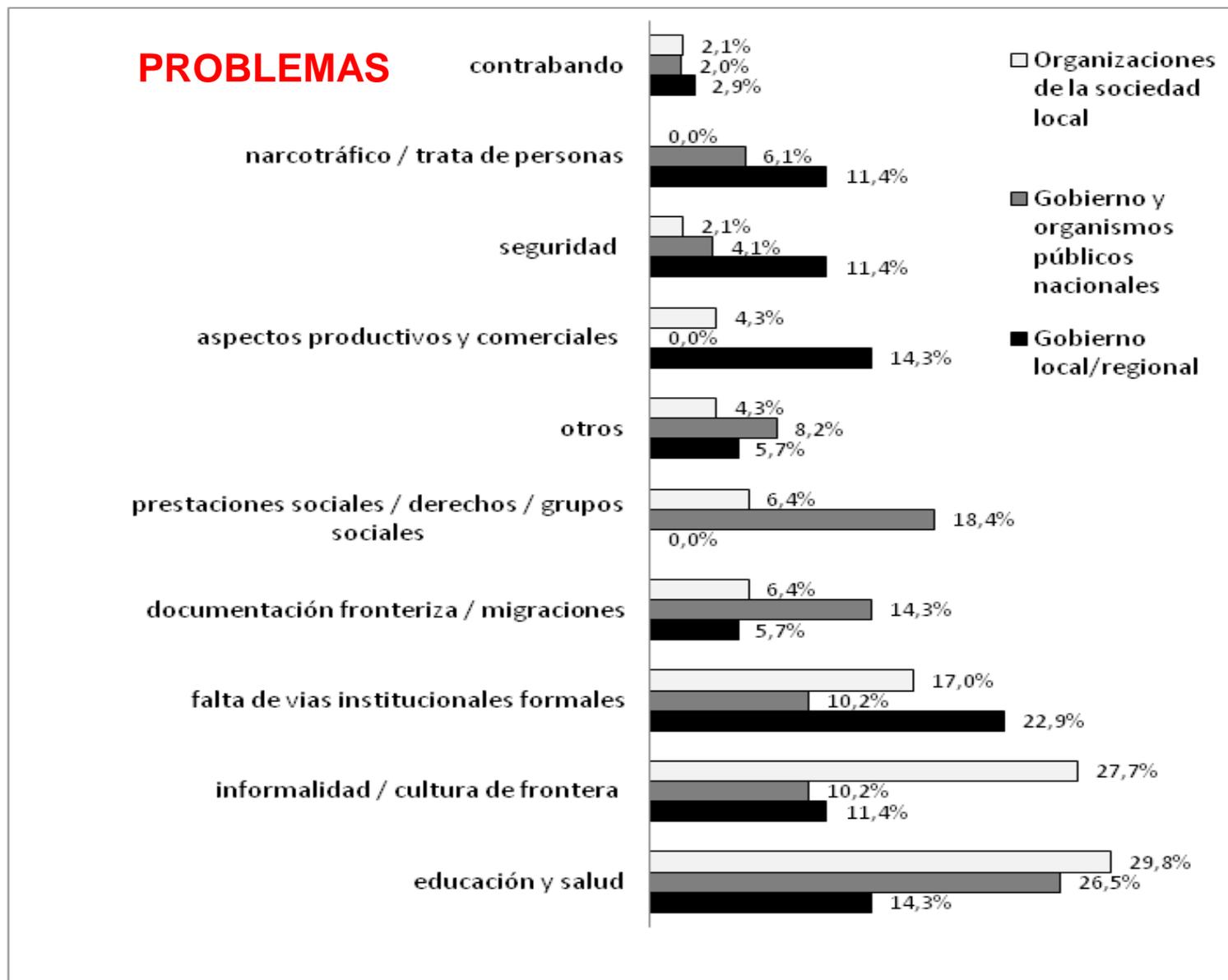
- Tercero, la centralidad de las instituciones de gobierno nacional es significativamente mayor en las redes territoriales que en las redes transfronterizas.
- En las transfronterizas destaca el papel de las instituciones sub nacionales y las organizaciones de sociedad local que, con indicadores de centralidad más elevados, actúan como canalizadores principales en las conexiones transfronterizas.
- Pero este sentido de la centralidad debe interpretarse en el contexto 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 o segmentadas.

4. Análisis de redes: territoriales y transfronterizas

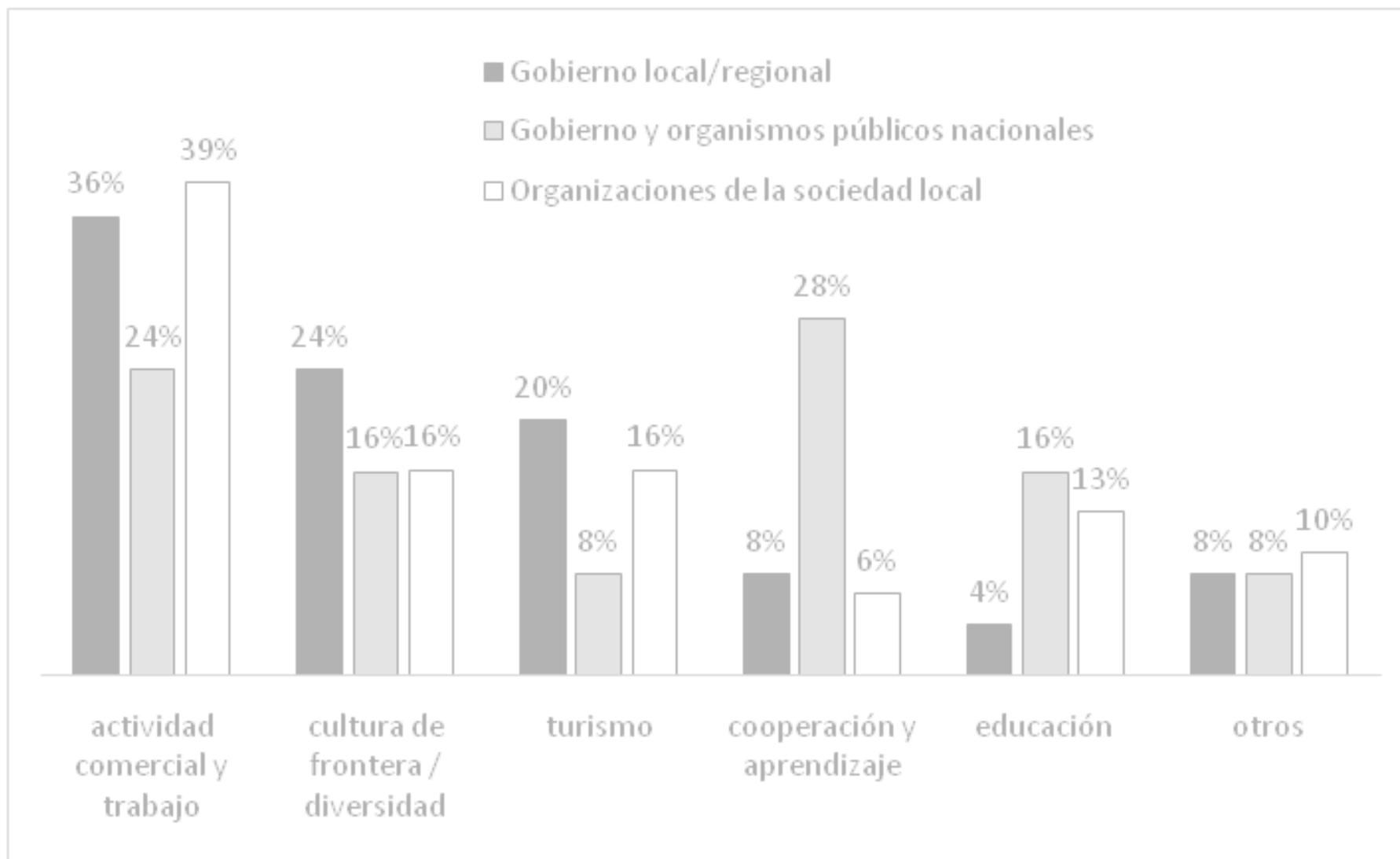
Entonces...

- Las organizaciones nacionales tienen menor articulación multilateral con actores del otro lado de la frontera respecto a las locales.
- No obstante, en términos de importancia en la resolución de los temas las organizaciones nacionales son claves.
- 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 los temas claves para la sociedad local
- Temas 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..

5. Problemas y oportunidades

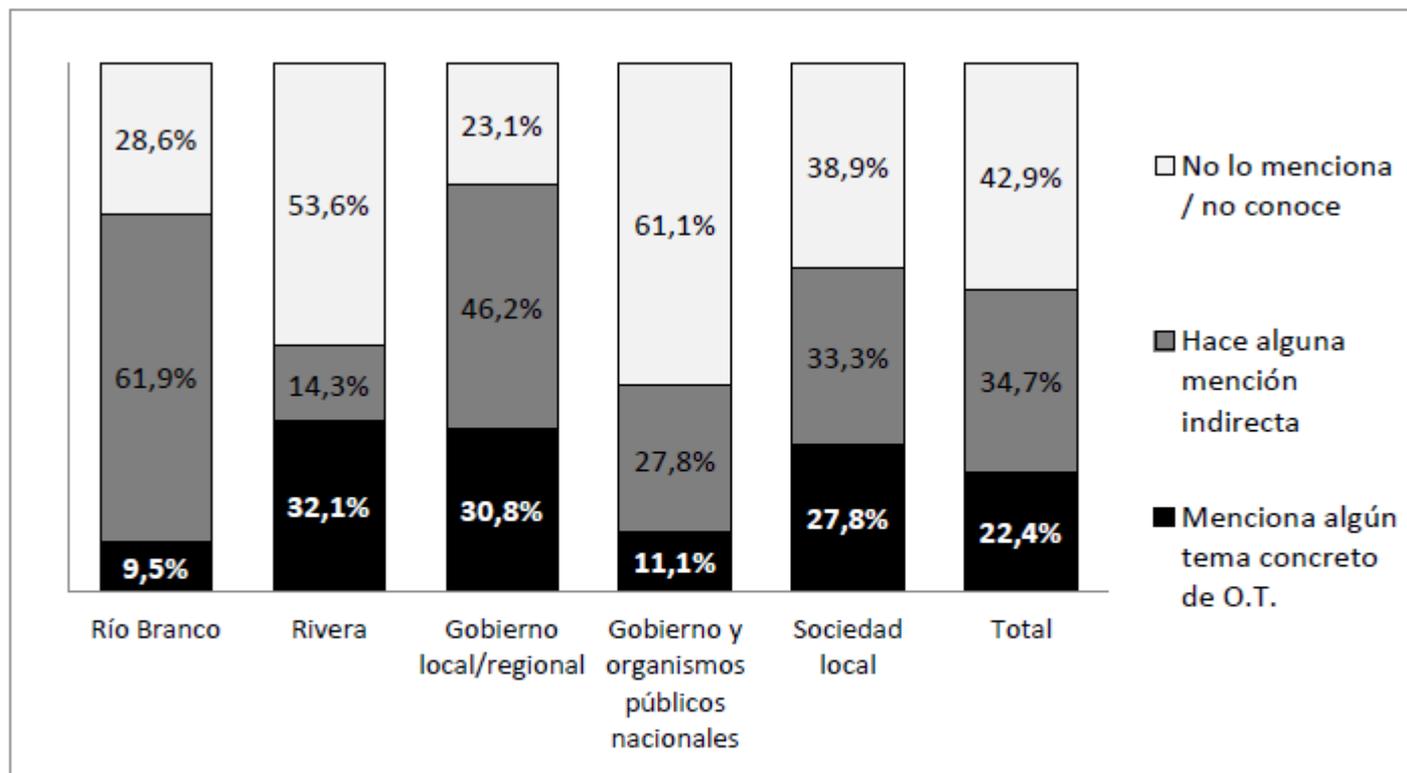


OPORTUNIDADES



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

Temas-problemas relacionados al O.T.



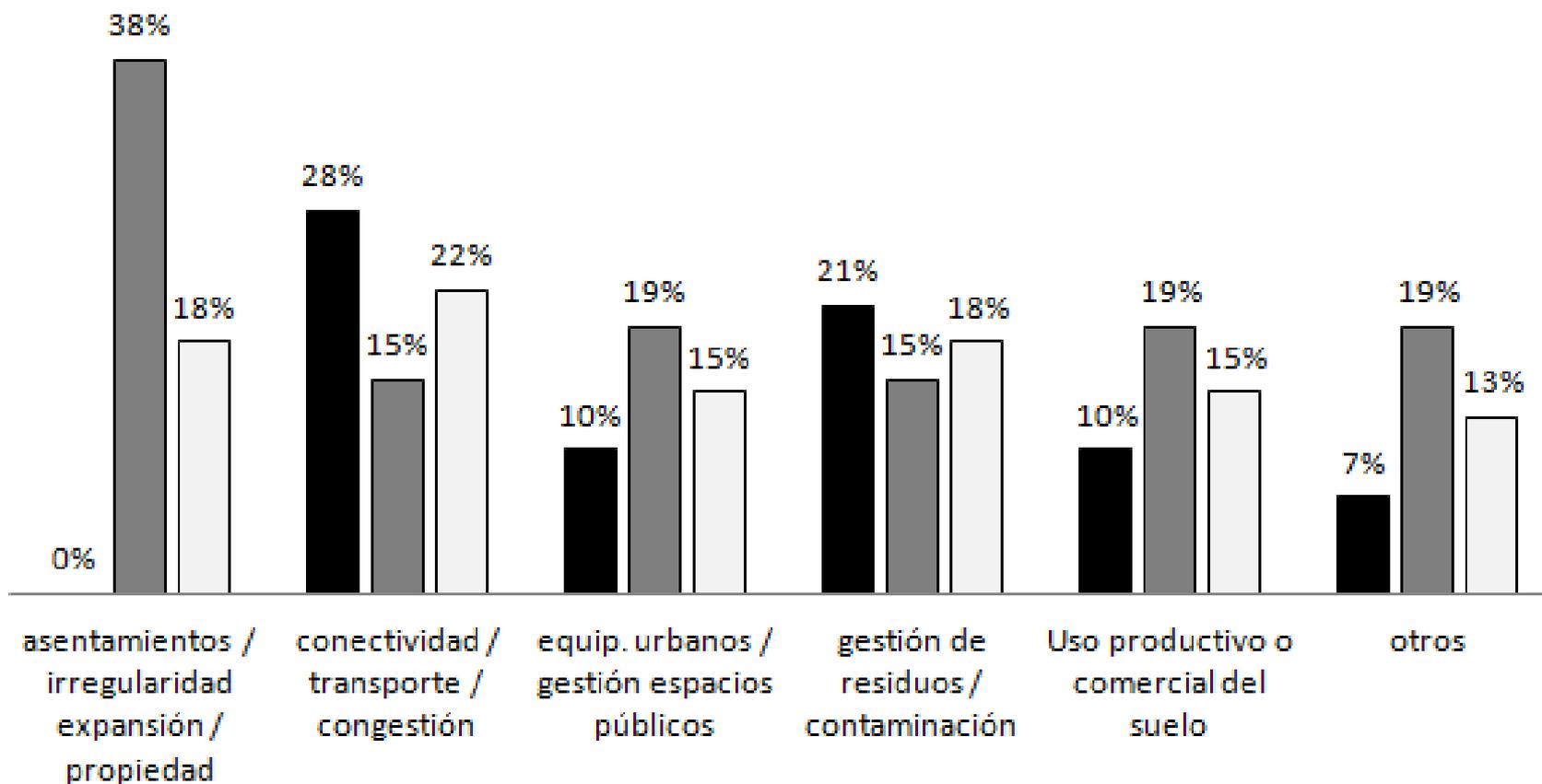
Fuente: propia.

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

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

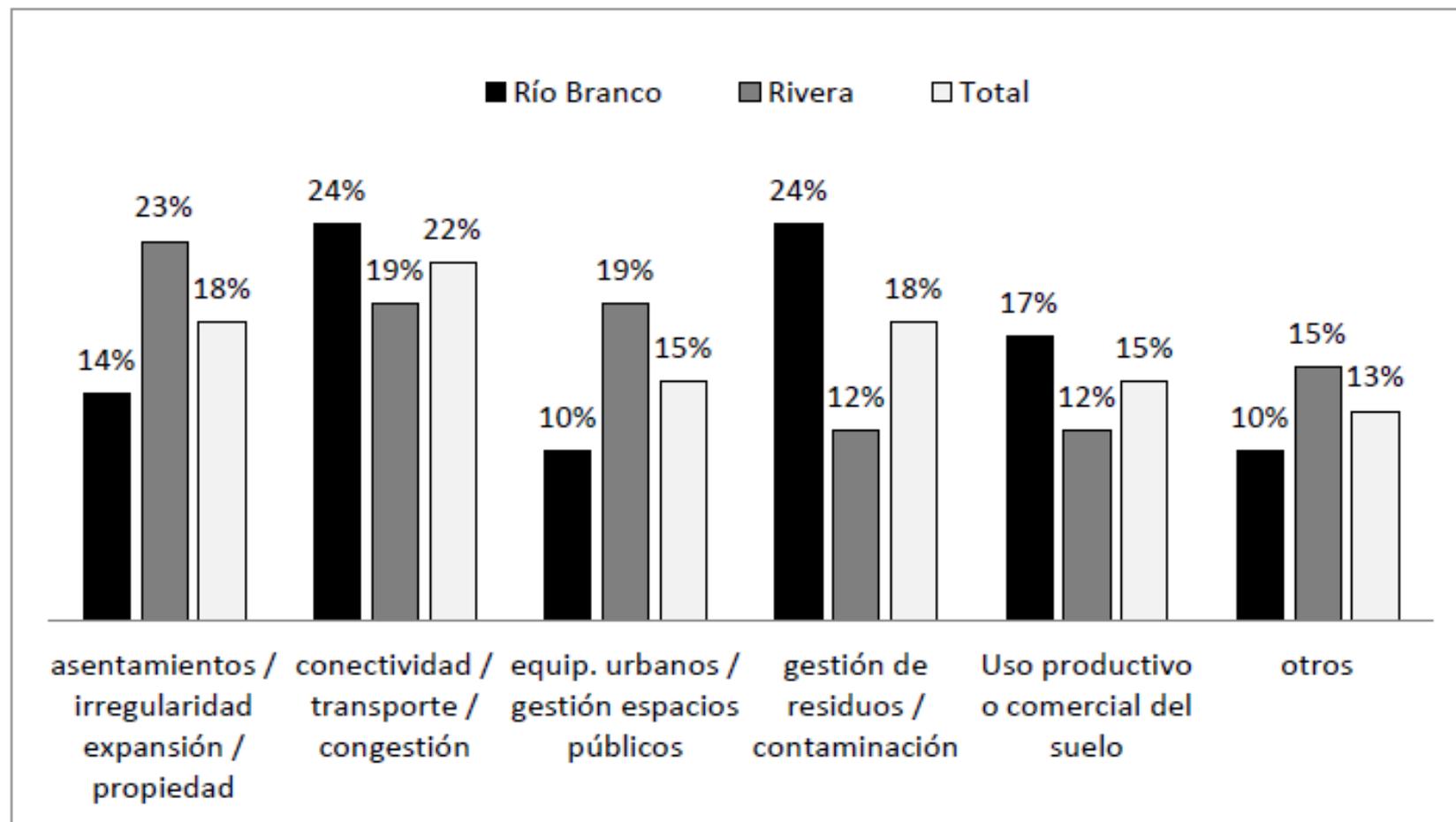
Principales temas mencionados sobre OT

■ Brasil ■ Uruguay □ Total



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

Figura 31: Principales temas de OT, según territorio

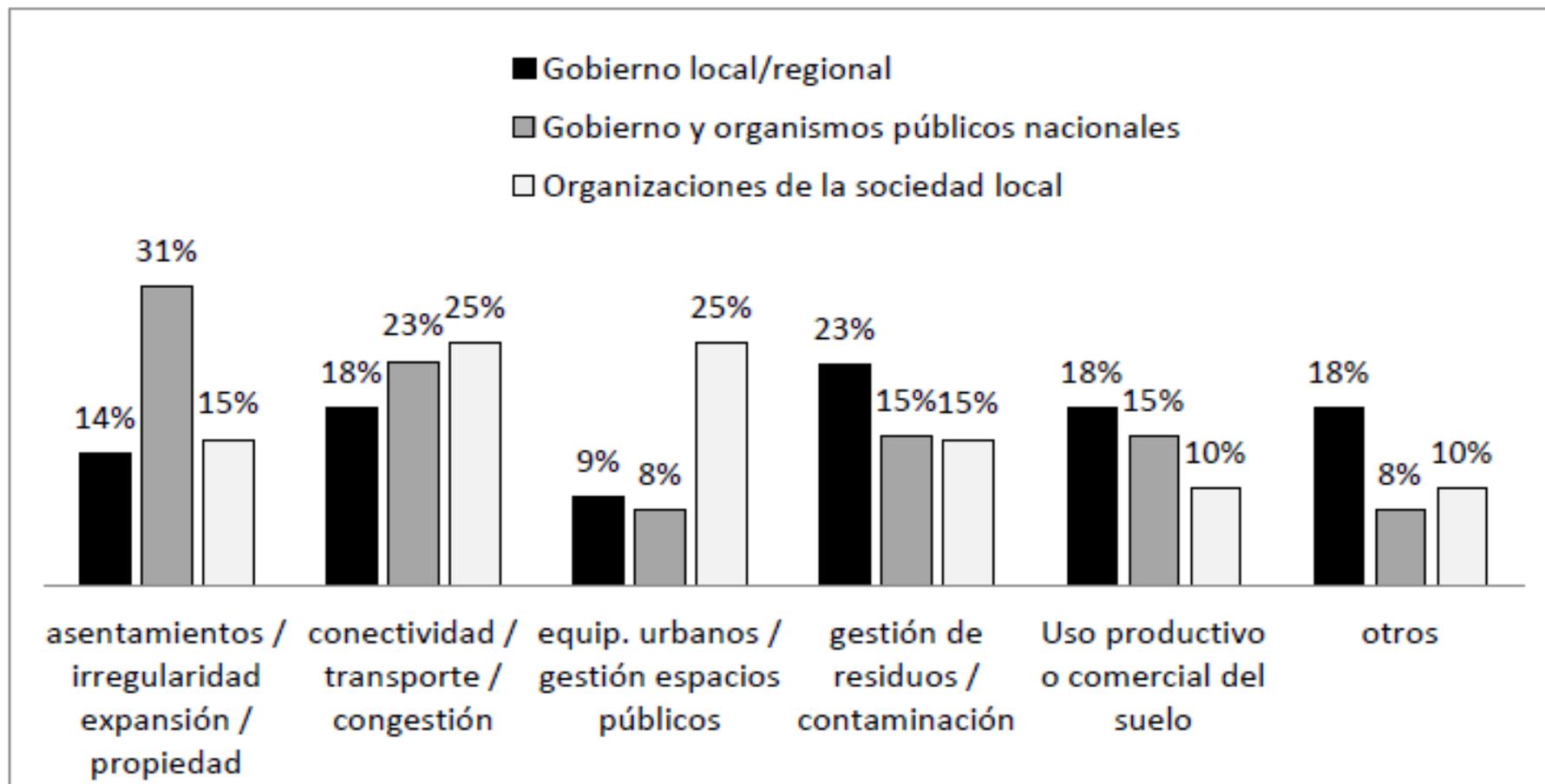


Fuente: propia.

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

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

Figura 32: Principales temas de OT, según organización.



Fuente: propia.

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

- EFECTOS DEL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD COMERCIAL Y PRODUCTIVA (ACTUAL Y POTENCIAL)
- DESARROLLO DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE Y LOGÍSTICA DE CARÁCTER NACIONAL EN LA FRONTERA (TREN, PUERTO SECO, HIDROVÍA LAGUNAS)
- OBRAS DE INTERCONEXIÓN VIAL EN LOS PASOS DE FRONTERA (RIO BRANCO)
- MEDIOAMBIENTE: CONTAMINACIÓN Y GESTIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS COMUNES, GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS.

6. Reflexiones y agenda

- Existe un espacio transfronterizo, con actores locales que intercambian y promueven relaciones densas.
- Es importante el rol de los actores locales para aportar una visión territorial y no solo sectorial.
- Es clave el liderazgo y capacidad de decisión de las organizaciones sociales para que las cosas “ocurran” por vías formales.
- Los organismos nacionales son muy centrales en la red territorial nacional (y además concentran recursos y poder), pero se relacionan en forma bilateral sectorial con organizaciones del otro país, por lo que promueven una agenda fragmentada sectorialmente.

6. Reflexiones y agenda

- Hay acuerdos en grandes temas entre actores locales y nacionales, y entre distintos tipos de actores, pero también hay agendas propias, y diferentes.
- La agenda local de temas problemas y oportunidades no parece contar con vías institucionales para ser impulsada.
- En suma, las buenas condiciones de factores endógenos no logra traducirse en intercambios formales adecuados entre los actores locales.
- Ese proceder “informal”, en el mejor de los casos, alcanza un logro solo parcial de los objetivos buscados por las partes.

6. Reflexiones y agenda

- Existe un espacio de integración muy sub-explotado y que se sigue viendo desde una visión nacional de agenda bilateral y no en clave de espacio de desarrollo local y regional que tiene una especificidad propia.
- Desafíos:
 - ❖ Posibilidad de avanzar en nueva institucionalidad y gobernanza transfronteriza...
 - ❖ Cómo se compatibiliza lo anterior con la doble tensión: nacional-local y centralización-descentralización, en los dos países.
 - ¿Una solución a la gestión transfronteriza solo desde arriba, Montevideo-Brasilia, implementada por organismos nacionales? o
 - ¿una solución con margen de acción local: sociedades y gobiernos locales?.