



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RELACIONES TRANSFRONTERIZAS Y LAS ALTERNATIVAS DEL
DESARROLLO TERRITORIAL

Isabel Clemente Batalla

Isabel.clemente@cienciassociales.edu.uy

Universidad de la República

Uruguay

María Izabel Mallmann

Izabel.mallmann@gmail.com

Pontificia Universidad Católica de Río Grande Do Sul

Brasil



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMEN

En un contexto mundial caracterizado por la creciente afirmación del transnacionalismo, los territorios de frontera y las unidades sub-nacionales adquieren una relevancia renovada. Por una parte, los procesos de descentralización y la transferencia de grados diversos de autonomía a los gobiernos municipales, estatales y departamentales promueven el surgimiento de actores en capacidad de definir agendas propias y participar en relaciones de cooperación transfronteriza. Por otra parte, algunas dinámicas transnacionales implican riesgos potenciales para el cumplimiento de las agendas sub-nacionales, la afirmación de autonomías locales y la integridad territorial en el espacio transfronterizo.

El caso que se espera analizar en este trabajo es el de las unidades sub-nacionales de la región de frontera Uruguay-Brasil, en el marco de las dinámicas de integración y cooperación desarrolladas desde 2002. El análisis se articula en torno a tres ejes: las desigualdades institucionales que resultan de los diferentes grados de autonomía decisional entre unidades sub-nacionales de los dos países; los proyectos y experiencias de desarrollo local en respuesta a condiciones emergentes de las desigualdades territoriales y sociales, y a las dinámicas de cooperación transfronteriza; los proyectos transnacionales de reconfiguración territorial con posibles impactos desde la perspectiva del desarrollo endógeno en sus dimensiones medio-ambiental, económica, social y cultural.

ABSTRACT

In an international context characterized by the increasing consolidation of transnationalism, borderland territories and sub-national units gain renewed relevance. On the one hand, processes of decentralization and transfer of diverse degrees of autonomy to municipal, states, and department governments encourage the emergence of agents with capacity for defining agendas of their own and participating in relations of cross-border cooperation. On the other hand, some transnational



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dynamics imply potential risks for the effective implementation of sub-national agendas, the existence of local autonomies, and the territorial integrity of cross-border areas.

The case this paper intends to discuss is the process of the sub-national units at the Uruguay and Brazil border region framed into the dynamics of integration and cooperation developed since 2002. The analysis is organized around three main axes: institutional differences resulting from different degrees of autonomy in decision-making of the sub-national units of the two countries; projects and experiences of local development in response to conditions emerging from social and territorial inequalities and dynamics of cross-border cooperation; the perspective of endogenous development viz trans-national projects of territorial restructuring with possible impacts over on the economic, social, cultural, and environment dimensions.

Palabras clave

Cooperación transfronteriza- Desarrollo- Transnacionalismo

Keywords

Cross-Border Cooperation- Development- Transnationalism



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

I. Introducción

El tema de este trabajo es la relación transfronteriza entre unidades sub-nacionales de la frontera entre Uruguay y Brasil, particularmente, las relaciones de cooperación. Estas han estado asociadas, desde los inicios de la integración regional, latinoamericana, a objetivos de desarrollo territorial. Importa entonces identificar cuál es el modelo de desarrollo que fundamenta las acciones de cooperación. En segundo término, los alcances de la cooperación resultan del carácter de las instituciones sub-nacionales y del grado de su autonomía en toma de decisiones y de gestión. Esta dimensión del problema es relevante por las diferencias existentes entre las unidades sub-nacionales de Brasil y Uruguay.

Un proceso externo a las dinámicas transfronterizas de las unidades sub-nacionales pero con incidencia relevante sobre ellas, es la fuerza creciente de las interacciones transnacionales que se originan en lógicas del capitalismo mundial.

Este trabajo presenta algunos resultados de una investigación en curso, iniciada con un proyecto aprobado en 2011 por el Programa CAPES-UDELAR. Se propone identificar las modalidades y los contenidos de la cooperación transfronteriza y el lugar que tienen en ella los objetivos del desarrollo. En segundo lugar, procura establecer el carácter de la descentralización y la forma en que las instituciones de gobierno sub-nacional contribuyen a la formación de actores locales o regionales. Finalmente, interesa esclarecer en qué medida participan las unidades sub-nacionales en las decisiones sobre políticas de transformación territorial.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

II. Marco teórico/marco conceptual

El problema de investigación que este trabajo discute es la compleja articulación entre dinámicas de origen transnacional y dinámicas económicas y sociales originadas en relaciones transfronterizas de cooperación y en prácticas de desarrollo endógeno. La ecuación entre ambas dinámicas revela en los territorios fronterizos entre Uruguay y Brasil grados diferentes de convergencia y de diferenciación. El análisis se enmarca en contribuciones de las teorías del transnacionalismo y del desarrollo endógeno y local.

El Transnacionalismo propone una explicación de las relaciones internacionales que supera la clásica diferenciación establecida por Singer (1961) entre dos niveles de análisis, el Estado nacional y el sistema internacional, para abordar procesos complejos en los cuales intervienen actores de diferente naturaleza. En ese sentido, Nye y Keohane (1971) definen al conjunto de relaciones que involucran gobiernos y actores no gubernamentales (tanto individuos como organizaciones) y que no son conducidas por los organismos que dirigen la política exterior de los Estados, como “interacciones transnacionales”. Este concepto describe el movimiento de eventos tangibles e intangibles a través de las fronteras de un Estado cuando por lo menos uno de los actores no es un agente de un gobierno o un organismo inter-gubernamental.

El proceso de la globalización introduce una nueva complejidad en términos de escala con la diferenciación entre “lo global” y “lo local”. Rosenau (2003) afirma que el mundo está ingresando en un período de dialécticas de fragmentación e integración por lo cual conviven fuerzas globalizantes como el capitalismo de libre mercado y tendencias localistas como particularismos culturales o religiosos: por consiguiente, organizaciones e individuos están divididos entre lo local, lo global y lo privado. Desde esta perspectiva, lo local y lo global dejaron de estar diferenciados nítidamente: en ese contexto se inscribe el concepto de regionalismo transnacional.

Los aportes de la teoría del desarrollo al análisis del problema objeto de este trabajo se encuentran en abordajes y conceptos de desarrollo territorial endógeno y local



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

propuestos por autores como Antonio Vázquez Barquero y Adrián Rodríguez Miranda. Vázquez Barquero (2007) define el desarrollo endógeno como una aproximación territorial que hace referencia a los procesos de crecimiento y acumulación de capital en territorios que tienen una cultura e instituciones propias, sobre cuya base se toman decisiones de inversión. La política de desarrollo endógeno constituye la respuesta de los actores locales a los desafíos de la globalización. Según el autor, esta teoría integra y da cohesión a visiones diferentes del desarrollo como el desarrollo auto-centrado, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, o el desarrollo desde abajo: este modelo adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural en que los mecanismos y las fuerzas de desarrollo actúan sinérgicamente. De acuerdo con esta perspectiva, las políticas de desarrollo endógeno deben ser formuladas desde el territorio y con un papel protagónico de la sociedad civil en la definición y ejecución del futuro de la economía. (Vázquez Barquero, 2007, p. 3-6)

En su estudio sobre la frontera noreste entre Uruguay y Brasil, Rodríguez (2010) propone un abordaje del desarrollo que asume la existencia de factores exógenos y factores endógenos que se asocian en tres dimensiones que afectan el comportamiento humano: la interacción real en la frontera, aspectos cognitivos, y aspectos afectivos. La interacción de estos factores en un determinado marco institucional local es lo que explicaría el modelo de desarrollo económico transfronterizo. La frontera puede a la vez ser “fuente de oportunidades de desarrollo local y un freno importante al desarrollo de las localidades transfronterizas” (Rodríguez, 2010, p. 4).

El concepto de Regionalismo transnacional es entendido de acuerdo con la definición de Senhoras y Vitte (2007) como la regionalización abierta o integración regional transnacional, la cual describe procesos multifacéticos de formación de bloques de países que comparten valores y objetivos a partir de acciones generadas por la lógica económica de Estados y mercados nacionales y que desde la década de 1990 se insertan en movimientos de apertura económica impulsados por los organismos económicos y financieros internacionales.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Este trabajo adopta la definición de Rodríguez y Troncoso (2015, p. 111) de desarrollo económico territorial como “un proceso endógeno de cambio de estructuras y acumulación de capital que se explica desde una visión territorial y no funcional.” El territorio es entendido como un espacio de interacción y sinergia entre actores, instituciones, capacidades, tradiciones y conocimientos. La organización social, económica e institucional del territorio determina el proceso de acumulación de capital, el potencial competitivo del sistema productivo y la introducción y difusión de innovaciones.

En términos de políticas públicas, siguiendo a Vázquez Barquero, el trabajo adopta el concepto de desarrollo territorial como proceso de formulación desde el territorio y con participación activa de la sociedad civil local.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

III. Metodología

La investigación cuyos resultados presenta este trabajo fue desarrollada con metodología cualitativa en tres líneas de exploración: los objetivos y planes de transformación territorial resultantes de políticas de desarrollo e integración regional; la intervención de actores situados en diferentes niveles de decisión y con grados diversos de autonomía, competencias y recursos, desde organismos de nivel ministerial hasta autoridades de gobierno local, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones privadas; finalmente el tipo de balance entre objetivos de los proyectos de transformación territorial.

Las técnicas de investigación aplicadas han sido las siguientes:

En la búsqueda de datos, la consulta se concentró en dos tipos de fuentes: información contenida en documentos oficiales y en artículos de prensa, e información oral recogida en entrevistas con informantes calificados. Las entrevistas y el trabajo de campo fueron desarrollados entre los meses de agosto y diciembre de 2016 y fueron realizadas con actores relevantes de los tres niveles de gobierno de Uruguay y Brasil, en Montevideo y en ciudades de la frontera con Brasil.

La revisión de documentación oficial incluyó documentos existentes en Archivos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección de Asuntos Limítrofes, tales como Actas de Comités de Frontera, Actas de Comisión Laguna Merín y Actas de Comisión Cuenca del Río Cuareim; Memorias MIDES; artículos de prensa.

El análisis de la información acumulada se realizó estableciendo correspondencias entre datos recogidos en documentos y entrevistas, y categorías explicativas de cooperación transfronteriza, autonomía sub-nacional, instituciones locales, formación de actores, desarrollo local endógeno, interacción transnacional. A fin de esclarecer el modelo de desarrollo que identifica la cooperación transfronteriza, el trabajo analiza los proyectos y/o planes de acción desde la perspectiva de los dos



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

modelos teóricos que enmarcan este estudio: transnacionalismo y regionalismo transnacional; desarrollo territorial local o endógeno.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

IV. Análisis y discusión de datos: transnacionalismo, desarrollo y descentralización

En la primera década del tercer milenio el regionalismo sudamericano incorporó a la agenda la transformación de la infraestructura física como estrategia para impulsar el desarrollo regional. Un conjunto de proyectos de construcción de carreteras, puentes y puertos, oleoductos y gasoductos atrajo el interés de empresarios, fondos de inversión y organismos financieros regionales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Financiero para la Cuenca del Plata (FONPLATA) y Corporación Andina de Fomento (CAF), así como el BNDES de Brasil.

Las dinámicas transnacionales condicionaron la mayoría de los proyectos de infraestructura en la frontera. Puentes, carreteras-corredores bioceánicos, hidrovía y puerto de aguas profundas se vinculan a objetivos de crecimiento en flujos transnacionales de capitales, con escasa o nula articulación con los objetivos del desarrollo local y en algunos sentidos, en contra de procesos encaminados hacia la formación de capacidades y consolidación de sectores productivos innovadores en el territorio.

Tanto el marco jurídico de muchas contrataciones como las soluciones técnicas elegidas revelan altos márgenes de ambigüedad y contradicciones. Por otra parte, no aparecía con claridad en qué medida la construcción de esa infraestructura favorecería la integración. Algunos proyectos fueron objeto de críticas por sus potenciales impactos negativos sobre el medio ambiente. Desde el punto de vista del desarrollo territorial, la inserción de los proyectos en estrategias de transformación productiva y socio-ocupacionales, con incorporación de nuevas tecnologías, no fue la prioridad porque, tal como sostiene Panaia (2014, p. 172) “los Corredores Bioceánicos que permiten la comunicación entre los dos océanos pasan a ser los territorios protagónicos de esta integración”. Un ejemplo entre otros es el Corredor Bioceánico entre San Pablo y los puertos chilenos a lo largo del Trópico de Capricornio.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En el área de energía, varios proyectos de infraestructura tenían por objeto el transporte de gas natural: el Mega-gasoducto Sudamericano que desde Venezuela llegaría a Buenos Aires pasando por Brasil, presentado en 2005, recibió evaluaciones contradictorias en términos de costos y resultados previsibles.

En la frontera entre Brasil y Uruguay, un proyecto enmarcado en la misma lógica transnacional fue la iniciativa para construcción de un puerto de aguas profundas sobre la costa atlántica. Esta propuesta surgió en Uruguay asociada a los intereses de una empresa privada de minería (Ara-tirí-Samin Ferrous, de capitales indios) y aunque no estaba entre los objetivos del programa de gobierno, fue posteriormente incluida en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo, por los presidentes Rousseff y Mujica en su primer encuentro bilateral en 2010. (Clemente, 2010, p. 179-180)

El proyecto de puerto de Aguas Profundas ejemplifica el concepto de regionalismo trans-regional en cuanto se beneficia de sinergias e instituciones financieras regionales pero promueve un modelo de inserción en flujos transnacionales de capitales bajo la conducción de actores privados transnacionales. Buere (2017) demuestra cómo la justificación pública de este proyecto por el gobierno uruguayo se centró en el argumento de los beneficios que dicho puerto generaría para el desarrollo económico y social y la integración regional y en el papel que los organismos regionales tendrían como instrumentos institucionales y financieros para la ejecución de las obras. Sin embargo, el diseño de la propuesta explícitamente respondía a una lógica transnacional.

Desde sus orígenes, este proyecto estuvo estrechamente asociado a una concepción extractivista, basado en la minería de hierro para exportación, movilizandorecursos naturales no procesados o con escasa o nula generación de valor agregado, capacidades locales y cadenas productivas en el territorio. Otras actividades proyectadas, también identificadas con el modelo extractivista, eran forestación y agro-negocio. Las fuentes de financiación eran el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, y posteriormente la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas de China, y al Banco de Desarrollo de China.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

El carácter transnacional de esta iniciativa, finalmente abandonada en 2015, se evidencia en la condición de los actores involucrados: la empresa minera Aratirí-Zamin Ferrous, de India; Consorcio Benel representante de empresas de dragados, remolcadores, y construcciones portuarias, Portucel y Petrobras. El abandono del proyecto fue resultado de un factor también de orden transnacional: la caída del precio mundial del hierro aunque luego Aratirí inició una acción de arbitraje contra el Estado uruguayo (*El Observador*, Julio 21, 2017). Es también posible incluir en esta perspectiva los proyectos de nuevo puente sobre el Río Yaguarón y la construcción de puertos sobre la Laguna Merín, los cuales se articularían con la construcción de carreteras de conexión con los ejes de comunicación bioceánica entre puertos de Brasil y de Chile.

Según Rodríguez (2010) en la perspectiva del desarrollo endógeno, el territorio no es meramente un espacio geográfico sino un resultado de interacciones entre individuos, instituciones, capacidades y tradiciones. Las dimensiones a considerar en una investigación desde este enfoque son: identidad territorial; interacciones entre áreas urbana y rural; interrelaciones entre dinámicas de innovación y competitividad y economías locales.

En su estudio sobre frontera uruguaya, Rodríguez (2013) identifica interacciones entre áreas rurales y urbanas, la existencia de sectores competitivos, principalmente el sector de biotecnología, y cuatro cadenas productivas centradas en arroz, carne y lana, y forestación y madera. Otros sectores importantes son horticultura, ganadería en pequeña escala, apicultura, producción de leche y derivados, carne y lana. Sin embargo, esta investigación revela la existencia de un “desarrollo fragmentado” por cuanto la capacidad para generar interrelaciones económicas locales entre sectores competitivos y no competitivos es baja y el impacto de los sectores competitivos en la economía local es mínimo.

Con respecto al territorio brasileño fronterizo con Uruguay, el cual forma parte de la *metade Sul* de Rio Grande do Sul, Menezes y Feijóo (2011) caracterizan la economía bajo el signo del estancamiento. Los factores determinantes, según estos autores, son: la especialización en el sector primario, la baja densidad de población, el reducido tamaño del mercado sub-regional, y la ausencia de economías de aglomeración.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

En ambos lados de la frontera, la innovación en la producción de energía ha tenido impactos importantes en desarrollo territorial local, en particular con proyectos de energía eólica. Estos han sido elaborados en el marco del Plan de Acción para el Desarrollo Sustentable adoptado por los gobiernos de los dos países para el período 2010-2015, con participación de las empresas públicas UTE y Electrobrás.

Algunos proyectos de infraestructura contenidos en la Agenda de cooperación binacional tienen efectos potenciales sobre el desarrollo local. Es el caso del proyecto de saneamiento de Aceguá-Aceguá, en el marco de un acuerdo que incluye la participación de empresas estatales de Uruguay (OSE) y Brasil (CORSAN) en la ejecución de las obras y financiamiento de FOCEM. Este proyecto responde a la demanda local y tiene efectos en la mejora de la calidad de vida de las poblaciones de esos dos municipios fronterizos. También puede inscribirse en la agenda del desarrollo el proyecto de interconexión ferroviaria entre Montevideo y Rivera y Santana do Livramento: esta iniciativa actualiza y moderniza la antigua ruta construida por compañías británicas de ferrocarriles e históricamente utilizada en las comunicaciones entre la frontera binacional y pueblos y ciudades intermedios entre los puntos terminales de esa vía. (Jacob, 2004, p. 41) Finalmente, los proyectos de interconexión eléctrica a cargo de UTE y Electrobrás, como la planta convertora establecida en Melo para transmisión de energía eléctrica desde Brasil y la línea de transmisión entre San Carlos (Uruguay) y Candiota (Brasil) tienen impacto en el desarrollo local.

La descentralización política y administrativa aumenta a autonomía de los actores locales y favorece su activismo doméstico y, en muchas situaciones, internacional. Lo prueban las reformas del estado de las dos últimas décadas del siglo XX en América Latina (Medellín Torres, 1989; Dugas, 1992; Cardarello et al 2010). Sin embargo, los efectos de la descentralización pueden contradecir esa tesis, por lo menos en su ritmo.

De acuerdo con la directiva de buscar el desarrollo mediante la integración territorial y la participación ciudadana, Uruguay implementó un proceso de descentralización política y administrativa. La Ley N° 18.567 de 13 de setiembre de 2009 crea el tercer nivel de gobierno: municipios con gobiernos (Alcalde y cuatro Consejeros) electos directamente. En la frontera con Brasil, fueran



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

creados cuatro: Bella Unión, Chuy, Aceguá y Rio Branco. El texto de la ley explicita los objetivos de la reforma en el sentido de profundizar la democracia e incrementar la participación de los ciudadanos en todo el territorio, define las atribuciones de los alcaldes y concejales, prevé mecanismos de iniciativa ciudadana y control. La transferencia de atribuciones y recursos se ajusta al criterio de gradualidad que caracteriza el diseño de implementación de esta ley. Finalmente, la ley prevé la cooperación entre municipios. Por otra parte, la experiencia de participación ciudadana en convocatorias a presupuestos participativos cumplió una función formativa de capacidades de iniciativa ciudadana en el nivel local (Clemente y Mallmann, 2017).

Con todo, el Estado uruguayo permanece centralizado. Los municipios no lograron autonomía financiera o administrativa; dependen de los gobiernos departamentales y se estima que serán necesarios muchos ajustes para que las atribuciones de cada poder queden claras. Por lo tanto, es aún muy temprano para que se observen impactos importantes de esas mudanzas sobre las complejas transacciones transnacionales preexistentes, como las relatadas por Magri et al. (2016), sea para impulsarlas, sea para inhibirlas. Por otro lado, se debe reconocer que la descentralización propicia más claridad, visibilidad y legitimidad a las demandas locales que tarde o temprano podrán incorporar agendas transnacionales.

Además de la descentralización política, hubo también descentralización administrativa. El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene las atribuciones de “formular, ejecutar, supervisar, coordinar, programar, dar seguimiento y evaluar las políticas, estrategias y planes en las áreas de juventud, mujer y familia, adultos mayores, discapacitados y desarrollo social en general. Creado en 2005, el MIDES cuenta con estructuras descentralizadas como las Mesas Interinstitucionales de Políticas Sociales (MIPS) que coordinan las acciones locales de actores públicos mediante la realización de Mesas Temáticas. En los Departamentos de Rivera y Cerro Largo, este Ministerio cuenta con Oficinas de Frontera que son ámbitos de “coordinación nacional (de un lado de la frontera) sobre los temas y problemáticas fronterizas” (Magri, Rodríguez Miranda, Galaso, Goinheix, 2016, p. 63). Siguiendo las mismas directivas de desarrollo nacional, el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) de Uruguay realiza actividades en el territorio, a través de los Centros MEC los cuales implementan



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

acciones de inclusión social por medio de la cultura de modo a superar los “límites de sus funciones específicas e integrando actividades con otras áreas” (Uruguay. MEC, Memoria Institucional 2010-2014, p. 21).

La extensión de las políticas de descentralización con énfasis en el desarrollo del territorio hasta el borde de la frontera muestra la atención acordada por el gobierno central uruguayo a la región, pese a que actores locales se quejen de la ausencia de estructuras administrativas adecuadas a la gestión de las particularidades de la frontera. Sin embargo, representa una gran diferencia con lo que ocurre en Brasil donde la agenda de desarrollo se hace teniendo en cuenta prioritariamente a los intereses de las élites económicas centrales, poco concernidas con la realidad de la frontera. (Medeiros, 2004). Siguiendo el aumento de las interacciones transfronterizas, el Ministerio de las Relaciones Exteriores creó en 2014, la Coordinación de Apoyo a la Acción en el Exterior teniendo por finalidad coordinar las posiciones de organismos del segundo y tercer nivel de gobierno tomadas en ámbitos regionales y fronterizos dando cohesión a las prácticas externas e inhibiendo contradicciones.

Sobre el activismo de los actores locales y las interacciones transnacionales, existen algunas estructuras creadas para facilitar las acciones en las áreas de saneamiento, tránsito, seguridad y salud. Silva (2010), relata el caso de cooperación ministerial descentralizada con intervención social en el área de la salud: la Comisión Binacional Asesora en Salud en la Frontera, creada en 2005 por el Comité Binacional en Salud, en Rivera-Santana do Livramento, del cual participan representantes públicos y privados locales, de la salud, la comunidad local y las universidades.

En investigación reciente en Rivera-Santana do Livramento y Rio Branco-Jaguarão, Magri, Rodrigues Miranda, Galaso e Goinheix (2016, p.51-76) mapean “espacios transfronterizos de desarrollo” formados por “redes transfronterizas de relaciones” en que “organizaciones de Brasil y Uruguay se conectan entre si según sus intereses y necesidades (...) sin canalizar esos vínculos por vías formales únicas como serían los Consulados”. Los autores identifican los límites de esa rica trama de interacciones transfronterizas en el desencuentro entre las agendas nacionales, “la diplomacia de los grandes acuerdos”, y locales, “una gobernanza paso a paso”. Para ellos, se identifica una “red



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

transfronteriza de relaciones” que operan “a pesar de las barreras formales e institucionales que limitan o incluso no dan marco legal a muchas de esas relaciones”.

La suerte de los procesos de integración regional, de cooperación transfronteriza y del desarrollo local y regional depende en buena medida de la sinergia entre ellos. El activismo de la red Mercociudades, de la cual hacen parte muchos entes sub-nacionales de Brasil y Uruguay, impulsó la creación de espacios formales, como el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR), en actuación desde 2007, para articular los planos regional y nacional y para optimizar los esfuerzos sub-nacionales en favor del desarrollo y de la integración (Paikin; Vázquez, 2009, p. 221-222). Sadeck, Froio y Medeiros (2017, p. 145) señalan que las posiciones de las partes sobre la integración fronteriza coinciden. Sin embargo, resaltan que, cuando se trata de formular e implementar proyectos, se hacen presentes los disensos sobre todo cuanto a la “necesidad de cambiar la legislación nacional para garantizar la cooperación descentralizada”. (Sadeck, Froio y Medeiros, 2017, p. 147). O sea, eso ocurre siempre que se trata de compartir soberanía o acordar autonomía, un problema clásico en los procesos de integración. En todo caso, tiene poco a ver con rivalidades profundas entre los entes nacionales, cuya cooperación bilateral se ha profundizado en las últimas décadas; se explica más bien por una suerte de bajo interés por acciones que impliquen ceder autonomía. Las numerosas instancias de cooperación creadas en los últimos años son vistas, con frecuencia, como inefectivas, porque no logran que las “acciones y decisiones de las autoridades nacionales se acompasen a las necesidades que se plantean desde los niveles territoriales” (Magri, Rodríguez Miranda, Galaso y Goinheix, 2016, p. 63). Esas instancias de cooperación, importantes en varios aspectos, son poco productivas cuando se procura articular eficientemente los diferentes niveles de gobierno y atender a las especificidades de la frontera y sus agendas de desarrollo.

Las percepciones de las autoridades entrevistadas coincidieron sobre el desequilibrio entre las estructuras de los tres niveles de gobierno y las nuevas dinámicas locales que demandan respuestas más céleres y efectivas. Para superarlos fueron sugeridas salidas institucionales para proporcionar mayor autonomía a la frontera. Para una autoridad nacional uruguaya, deberían crearse



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

órganos ejecutivos, de ambos lados de la frontera encargados del seguimiento y ejecución de las agendas acordadas en los ámbitos binacionales de modo a agilizar la comunicación entre los diferentes niveles de gobierno y la toma de decisiones ejecutivas. Un documento de 2010, elaborado por autoridad departamental uruguaya, propone algo en el mismo sentido: la creación, en varios puntos de frontera, de órganos ejecutivos con representantes de Uruguay y Brasil, para implementar los acuerdos aprobados, por encima de las burocracias nacionales. Una autoridad local uruguaya subrayó que cualquier estructura con esos fines debería ser fija, autónoma dentro de sus atribuciones y contar no solo con recursos materiales mínimos sino también con recursos humanos locales, porque según él, “solamente estando en la frontera, uno da cuenta de realidades más allá de la realidad del centro”.

Esas ideas muestran la dimensión de los obstáculos para la implementación de agendas más complejas sobre el desarrollo de la región de frontera. Aunque los países piensen sus estrategias de desarrollo tomando en cuenta esas regiones, no lo hacen considerando el otro lado de la frontera que además comparte los mismos problemas. La especificidad y los desafíos de la frontera quedan fuera de los planos de los gobiernos nacionales por varias razones además de que no existen instituciones ejecutivas adecuadas ni disposición política para crearlas.

Otras soluciones políticamente más ambiciosas y que garantizarían mayor autonomía fueran sugeridas por los entrevistados. Una autoridad nacional ha sugerido que el ideal fuera la definición, por ambos países, de una región de frontera con una normativa común, políticas compensatorias y acuerdo de pagos en moneda local. Para una autoridad departamental, los países deberían firmar un tratado que acordara autonomía a órganos mistos para el trato exclusivo de los asuntos de frontera, como los de medio ambiente y saneamiento, por ejemplo.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

V. Conclusiones

El cambio de la región de frontera entre Brasil y Uruguay de la condición de área periférica en los dos Estados a la condición de territorios estratégicos para políticas de cooperación e integración regional coincide con la afirmación del transnacionalismo en el sistema internacional y en la economía mundial.

La transformación territorial analizada en este trabajo revela la incidencia de lógicas transnacionales que tensionan la integración regional en beneficio de flujos económicos y financieros internacionales en un conjunto de proyectos de infraestructura física sudamericana que configuran el modelo de regionalismo transnacional pero son respaldados por sinergias regionales y organismos financieros fundados con fines de facilitar la integración.

Otros proyectos de transformación territorial responden a lógicas de desarrollo endógeno evidenciadas en dinámicas incipientes de innovación y competitividad, con diferentes grados de impacto en la economía local. La renovación energética con la expansión de la energía eólica, emerge como un sector con potencialidades para el desarrollo local. El trabajo identifica la descentralización como factor para la formación de instituciones y actores locales en capacidad de avanzar demandas de obras de interés social como es el caso del saneamiento reclamado por los municipios de Aceguá-Aceguá o de generar propuestas de desarrollo territorial, aunque también registra disparidades en competencias y organización de las estructuras descentralizadas de los dos países.

El grado diferente de autonomía entre gobiernos locales de Brasil y Uruguay dificulta las acciones de cooperación en términos de toma de decisiones, estando éstas subordinadas en el caso uruguayo a la necesaria referencia a autoridades de gobierno nacional o departamental.

Se ha visto que las interacciones transnacionales en la frontera de Brasil y Uruguay han dependido poco de la política de descentralización de Uruguay aunque muchas de las estructuras creadas hayan colaborado para su crecimiento. En lo que



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

concierno a la trama entre integración regional, cooperación transfronteriza y desarrollo regional se constató que hubo cambios importantes hasta el punto de haber claras percepciones sobre la necesidad de avances institucionales.

Se ha constatado que el obstáculo mayor al avance de la cooperación transfronteriza de manera que esa impacte de forma positiva en el desarrollo regional es de orden institucional expreso en la falta de estructuras de gestión con recursos y autonomía ejecutiva que puedan generar respuestas insertadas en los acuerdos binacionales y que respondan a las demandas locales. Tales avances son ambiciosos y difíciles de realizar. Sin embargo, no se trata de pensar esos procesos como algo dado, sino justamente como procesos cuyos resultados se hacen siempre provisoriamente al caminar.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Alvarado, R. (2014). Algunas reflexiones en torno a las implicancias territoriales de la ley de Descentralización y Participación Ciudadana. En Magri, A.; Abrahan, M.; Ogues, L. Coords. *Nuevos desafíos y respuestas de los actores sobre el desarrollo local. La Paloma y Nueva Palmira frente a propuestas de inversión*, 47-68. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Espacio Interdisciplinario.
- Buere, G. (2017). *El puerto de agua profunda y sus lógicas regionales en el período 2010-2015*. (Tesis de Maestría). Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Cardarello, S. A.; Abrahan, M.; Freigedo, M.; Vairo, D. (2010). Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). Mancebo, Maráa Ester; Narbondo, P. (Orgs.). (2010). *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez. Acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Uruguay: CLACSO-Fin de Siglo, 2010, p. 54-74.
- Clemente, I.; Mallmann, M. I. (2017). Descentralização e Federalismo em processos de cooperação transfronteiriça. O Caso de Brazil e Uruguai. En 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, 26-27 de Julio.
- Dugas, J. (1992). *Los caminos de la descentralización*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Departamento de Ciencia Política, 1992.
- El Observador* (Montevideo, Uruguay). Edición Julio 21 de 2017.
- Jacob, R. (2004). *Cruzando la frontera*. Montevideo, Uruguay: Arpoador.
- Magri, A.; Rodríguez-Miranda, A.; Galaso, P.; Goinheix, S. (2016). Entre o local y lo regional: ciudades de frontera e integración regional transfronteriza en Uruguay. In: Mazzei, Enrique (Org.). *Las Sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, 2016, p. 49-94.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Medeiros, M. A. (2004). Unidades subnacionales e integração europeia: O Caso do Comitê das Regiões. In: Vigevani, T.; Wanderley, L. E.; Barreto, M. I.; Mariano, M. P. (Orgs.). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo, Brasil: Editora da PUC/Editora da UNESP/Cedec/Fapesp, 2004, p. 159-177.
- Medellín Torres, P. (1989). La reforma del Estado en América Latina. Bogotá, Colombia: FESCOL, 1989.
- Menezes, G. y Feijóo, F. T. (2011) “O Contraste Económico entre as metades sul e norte do Rio Grande do Sul: uma análise utilizando o modelo de base económica” en Alvim, A. M.; de Souza, O. T.; Calandro, M.L. (Orgs.) *Os desafios do Desenvolvimento. Tendências e perspectivas para a economia gaúcha*. Porto Alegre, Brasil: EDIPUCRS, pp. 109-126.
- Nye, J. y Keohane, R. (1971). Transnational Relations and World Politics. *International Organization*, 25 (3), pp.329-349.
- Paikin, D.; Vazquez, M. (2009) ¿Paradiplomacia en el Mercosur? Incentivos y barreras a la participación de los actores subnacionales en el acuerdo regional. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, Buenos Aires, Argentina, n. 7. 2009, p. 213-231.
- Panaia, M. (2014). Mercosur. La integración regional en tensión. Mercado de trabajo y fracturas en el Corredor Central. Buenos Aires, Argentina: Editorial La Colmena.
- Rodríguez, A. (2013). *Mapeo de capacidades territoriales y desarrollo productivo. Oportunidades de intervención para el desarrollo local con inclusión*. Montevideo, Uruguay: Ministerio de Desarrollo Social- Ministerio de Industria, Energía y Minería- Instituto de Economía, Universidad de la República.
- Rodríguez, A. (2010). La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local. *Nóesis* 19 (37), 24-51.
- Rosenau, J. (2003). *Distant Proximities: Dynamics Beyond Globalization*. Princeton, Estados Unidos: Princeton University Press.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Sadeck, B.; Froio, L.; Medeiros, M. (2017). Os governos subnacionais e o Mercosul: um balanço dos 10 anos de funcionamento do FCCR. *Revista de Estudos Internacionais*. V. 8, n. 2, 2017. p. 139-151.
- Senhoras, E. M. V. y Vitte, C. C. S. (2006). A escala do Regionalismo Transnacional sob Construção. Recuperado de: <https://works.bpress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1041&context=eloi> Noviembre 11, 2017.
- Silva, M. P. (2010) Cooperação em saúde na Fronteira Brasil/Uruguai: Comitê Binacional de Integração em Saúde: Santana do Livramento-Rivera. 1a. ed. Pelotas, Brasil: Editora Universitária/UFPEL, 2010.
- Singer, J. D. (1961). The Level of Analysis Problem in International Relations. *World Politics* 14 (01), 77-92.
- Vázquez Barquero, A. (2007) Desarrollo endógeno. Teorías y Políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales* 11, 183-210