



# FACTORES Y ACTORES PARA LA INTEGRACIÓN DE MUNICIPIOS FRONTERIZOS.

## CONCLUSIONES A PARTIR DE LA EXPERIENCIA EN LA TRIPLE FRONTERA DE ARGENTINA, BRASIL Y URUGUAY



MARIANO PAULUK

*Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y la Universidad Nacional de Avellaneda. Su línea de investigación está orientada al diseño de políticas de integración en municipios de frontera. Sobre esta temática, dirigió varios proyectos y publicó diferentes trabajos que fueron presentados en diversos congresos internacionales.*

### ABSTRACT

Este artículo se desprende de los resultados preliminares de nuestro proyecto de investigación y de la experiencia adquirida en el diseño, formulación e implementación de una serie de proyectos orientados a la integración en la triple frontera de Argentina, Brasil y Uruguay que, en conjunto, concluyeron en el desarrollo del Plan Estratégico para este trifujo. Por lo anterior, a partir de nuestra experiencia en el territorio y de un análisis teórico-conceptual, el objetivo de este artículo es exponer los principales factores y actores que pueden resultar de importancia para tener en cuenta en el momento de pensar la integración de municipios fronterizos.

### RESUMEN

En este trabajo partimos de suponer que los municipios que conforman el espacio fronterizo mencionado poseen bajo nivel de integración. Por lo tanto,

la inquietud inicial es saber por qué su grado de integración es bajo a pesar de la proximidad geográfica tan estrecha entre los municipios que conforman este trifinio. Desde aquí tratamos de explicar, a partir de un argumento teórico-conceptual, y basado en la experiencia territorial, cuáles son los factores y los actores que pueden tenerse en cuenta a la hora de diseñar políticas de desarrollo en municipios fronterizos<sup>1</sup>. Nuestra intervención ininterrumpida durante los últimos diez años en este territorio<sup>2</sup>, junto con la continua revisión teórica y conceptual nos condujeron a enfrentarnos con una serie de problemáticas que, en algunos casos, son propias de este territorio pero otras podrían ser estructurales de las zonas de frontera en el Mercosur<sup>3</sup>. Claramente existen aspectos geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales característicos de un lugar pero a partir de nuestro trabajo de investigación y nuestra experiencia tratamos de exponer aquí los elementos comunes que pueden ser útiles para el diseño de políticas de desarrollo<sup>4</sup> en municipios fronterizos. En este sentido, aquí trataremos de exponer los principales actores y factores que para nosotros resultaron importantes para poder avanzar con las distintas iniciativas. A partir de esto, esperamos que el lector pueda contrastar estas conclusiones con otras realidades territoriales para las cuales seguramente habrá similitudes y diferencias de abordaje.

## INTRODUCCIÓN

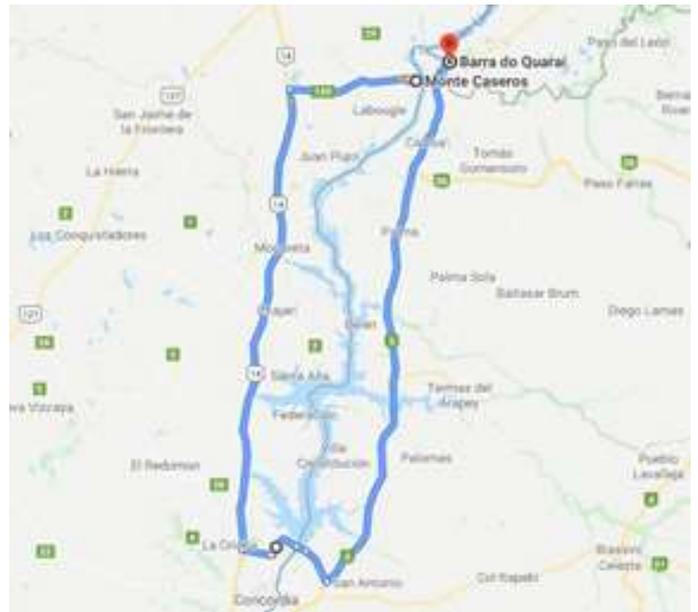
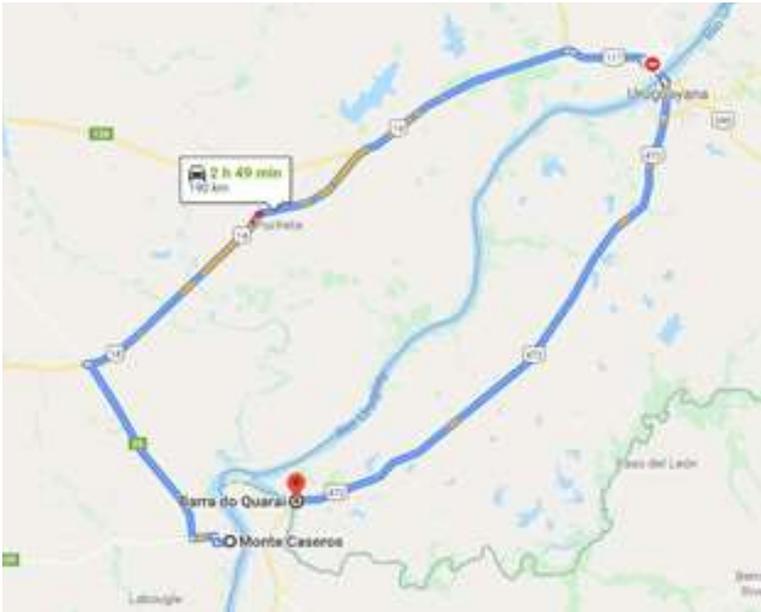
Aquí partimos entonces de suponer que los municipios que componen esta triple frontera tienen bajos niveles de integración entre sí. También planteamos como supuesto que su proximidad geográfica junto con las características de complementariedad permite pensar que la mejor alternativa para estos municipios es pensar políticas de desarrollo a partir de la promoción de acciones orientadas a la integración regional. Sin embargo, también planteamos que las características de estas fronteras obstruyen las capacidades de poder alcanzar políticas conjuntas de desarrollo. Estas características van desde las cuestiones macroeconómicas hasta las microeconómicas, las globales y las locales, las culturales, idiosincráticas, históricas, geográficas, políticas y sociales. Estas características son parte de la descripción de cada caso particular y difícilmente pueda lograrse una descripción genérica para estas regiones. Sin embargo, creemos que sí hay elementos comunes que pueden explicar sus diferentes configuraciones que concluyen en resultados parecidos para comprender las dificultades que existen para promover

la integración.

Por lo anterior, aquí tratamos de evitar mencionar los obstáculos que aparecieron a la hora de diseñar y, sobre todo, de implementar proyectos que promuevan la integración. Por el contrario, buscamos presentar positivamente, a partir de aquellos obstáculos, los factores que consideramos necesarios para tener en cuenta al momento de diseñar, formular e implementar un proyecto efectivo de integración en zonas de frontera. A partir de esto, esperamos aportar, en base a nuestras conclusiones transitorias, los elementos que podrían ser comunes para pensar políticas de integración en municipios fronterizos.

## INTRODUCCIÓN AL TERRITORIO

La triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay está compuesta por los respectivos municipios de Monte Caseros, Barra Do Quaraí y Bella Unión. Este trifinio posee particularidades muy interesantes para pensar y llevar adelante iniciativas de integración. Básicamente porque, a diferencia de otras fronteras compuestas por límites de tres países, aquí se dan características de una progresiva desintegración sobre todo de Brasil y Uruguay con la Argentina a partir de la construcción de la represa de Salto Grande. Esa obra generó una elevación de la altura y un ensanchamiento del río Uruguay que provocó mayores dificultades para cruzar desde la Argentina hacia los otros dos países. A pesar de ser la triple frontera más cercana a Buenos Aires, es, quizás, la más desconocida. Si bien entre Barra Do Quaraí (Brasil) y Bella Unión (Uruguay) hay un puente que atraviesa el río Cuareim, no hay uno entre Argentina con ninguno de los otros dos. Esto implica que la única forma de cruzar es a través del paso fronterizo de Monte Caseros (Argentina) y Bella Unión (Uruguay). Los servicios de lancha que cruzan son dos empresas privadas, una de Uruguay y otra de Argentina. La dinámica del cruce depende fundamentalmente de los precios de los freeshops instalados en Bella Unión que suman un total de cinco más uno reciente instalado en Barra Do Quaraí. La crisis económica argentina y la variación del tipo de cambio encarecieron las importaciones y disminuyeron notablemente el flujo de personas que cruzan hacia Uruguay. Este servicio se fue reduciendo progresivamente porque actualmente no conviene cruzar a comprar del lado de Uruguay y tampoco del lado de Brasil, independientemente del alto costo que tiene el pasaje de la lancha para los habitantes del lugar. A lo anterior



se agrega que la lancha de pasajeros sólo cruza tres veces por semana y no lo hace de noche y tampoco los fines de semana porque el paso fronterizo está cerrado. Además, si el clima no es bueno, Prefectura de Argentina puede impedir el funcionamiento del servicio debido a la lluvia, el viento o la altura del Río. Frente a estas dificultades, la única manera de cruzar es a través del puente de Concordia - Salto o Paso de los Libres - Uruguayana. Las dos alternativas implican más o menos unas tres horas de ida y otras tres de vuelta porque suman un aproximado de 600 kms en tanto que la distancia entre Monte Caseros y Bella Unión es de unos 2000 metros. Estas restricciones físicas obstruyen el ejercicio de actividades de integración permanentes porque la dinámica social de este espacio queda en manos del mercado.

A continuación se muestran las dos alternativas para cruzar siempre que no pueda hacerse a través de la lancha de pasajeros:

A partir de las anteriores imágenes la idea es que el lector pueda observar a simple vista las enormes dificultades que existen para integrar a estas ciudades que surgieron de la desconfianza, que tienen particularidades distintivas en cada una de las localidades pero que comparten una historia y una cultura comunes que las vinculan estrechamente más allá de los accidentes geográficos y las políticas que se lleven adelante en este sentido. Sólo en las cabeceras de los partidos hay unos 20.000 habitantes del lado de Monte Caseros y otra cantidad similar del lado de Uruguay, en Bella Unión. Barra Do Quaraí tiene un cuarto de la población de las otras

dos, cerca de 4000 habitantes. Sus perfiles productivos no son exactamente iguales pero los tres se sostienen sobre el sector agropecuario. Su nivel de complementariedad es muy elevado pero estas restricciones tanto geográficas y de infraestructura pero sobre todo políticas impiden avanzar hacia un proceso de desarrollo integrado que permita aprovechar las ventajas geográficas y productivas que tienen en conjunto.

No sólo es importante para estas localidades sino que debería ser estratégico para el MERCOSUR partir de la integración de las fronteras que lo estructuran. Esto nos permitiría avanzar hacia un proceso regional que se sostenga en el tiempo a partir de lazos genuinos que vayan más allá de los económicos y comerciales, que sean humanos, sociales, educativos, culturales, históricos y políticos. Sólo si avanzamos en un proceso genuino de integración, que es desde las fronteras hacia dentro de los países, podremos consolidar y promover un proceso más ambicioso y regional del MERCOSUR. Esta triple frontera está en el centro de este proceso y aquí, es necesario avanzar hacia una dinámica más armónica de desarrollo que, en esta región, nos exige impulsar el desarrollo de Barra Do Quaraí primero y luego el de las otras dos ciudades, esa misma armonía es la que debería conducir los destinos del MERCOSUR para que su peso pueda estar sostenido y distribuido sobre los principales cuatro pilares que lo sostienen.

## FACTORES Y ACTORES

Si partimos de pensar que estos territorios tienen

dificultades para crear sinergias políticas de desarrollo entre municipios vecinos que pertenecen a diferentes países, lo primero es tratar de entender cuáles son las razones que restringen los acuerdos sobre los objetivos y problemas comunes. Por eso, si logramos avanzar en un proceso continuo de integración, los habitantes de la frontera podrán comenzar a percibir al otro como parte del mismo territorio porque tendrán una percepción diferente de la frontera y del espacio, otra identidad. Ahora bien, trataremos de sintetizar cuáles son los aspectos principales que identificamos en nuestra experiencia. Los siguientes aspectos que se anuncian a continuación son conclusiones que hacen referencia al caso específico de nuestro trabajo de campo en la región mencionada pero que sugerimos tener presente al momento de diseñar proyectos de integración para municipios fronterizos siempre que sean pertinentes a las realidades tan complejas y disímiles de cada uno de los lugares en los que se quieren contrastar:

### La base electoral

Las delimitaciones jurídico-políticas restringen el alcance geográfico-electoral de cada uno de los gobiernos locales. De aquí es que resulta difícil incluir, en la agenda local, políticas que vayan más allá de ese límite y que beneficien a personas que no forman parte de la ciudadanía local. Es decir, es difícil integrar las agendas de los tres municipios porque cada uno tiene prioridades diferentes y visiones del territorio distintas. Resulta complejo coordinar políticas estratégicas integrales de largo plazo por distintos motivos. También es complejo integrar dentro de la agenda local, un plan de acción para problemáticas que afectan a los otros municipios. Y esto implica, aunque no entraremos en este debate aquí, más que cooperación; deriva de un proceso genuino de integración con una agenda compartida porque los problemas de un municipio muchas veces pueden resolverse con el trabajo conjunto y también se depende de reconocer que si podemos incluir a los habitantes de otros municipios en las políticas locales, los otros podrán hacer lo mismo y esto multiplicaría las posibilidades de desarrollo a aplicar una estrategia de políticas cruzadas de desarrollo regional. En este mismo sentido, es importante reconocer que una política que beneficie a otra localidad de otro país es mucho más que cooperación porque

**“POR ESO, SI LOGRAMOS AVANZAR EN UN PROCESO CONTINUO DE INTEGRACIÓN, LOS HABITANTES DE LA FRONTERA PODRÁN COMENZAR A PERCIBIR AL OTRO COMO PARTE DEL MISMO TERRITORIO PORQUE TENDRÁN UNA PERCEPCIÓN DIFERENTE DE LA FRONTERA Y DEL ESPACIO, OTRA IDENTIDAD.”**

implica reconocerlo como parte del mismo espacio y esto sugiere que si ese municipio crece, también lo hará el primero. Incluir al otro también implica reconocer que estamos dentro del mismo espacio compartido y poder reconocer que el crecimiento del otro municipio es parte del crecimiento del propio, es pasar a otra consciencia del espacio, de la frontera, de la política y del Estado.

Para superar esto, es necesario promover otra forma de pensar, y por lo tanto de actuar, en el espacio. Esto implica asumir que la integración es una estrategia de desarrollo que se encuentra por encima del alcance electoral. La única forma de lograr un desarrollo territorial es a partir de promover iniciativas conjuntas en la región que estén enfocadas en objetivos comunes. Para esto se requiere de una coordinación de políticas y una agenda común en la cual el efecto de las políticas de cada uno de los gobiernos subnacionales se imbrican porque entienden la frontera como un espacio común en el cual las dinámicas sociales le otorgan una vida propia.

### La base electoral

Las delimitaciones jurídico-políticas restringen el alcance geográfico-electoral de cada uno de los gobiernos locales. De aquí es que resulta difícil incluir, en la agenda local, políticas que vayan más allá de ese límite y que beneficien a personas que no forman parte de la ciudadanía local. Es decir, es difícil integrar las agendas de los tres municipios porque cada uno tiene prioridades diferentes y visiones del territorio distintas. Resulta complejo coordinar políticas estratégicas integrales de largo plazo por distintos motivos. También es complejo integrar dentro de la agenda local, un plan de acción para problemáticas que afectan a los otros municipios. Y esto implica, aunque no entraremos en este debate aquí, más que cooperación; deriva de un proceso genuino de integración con una agenda compartida porque los problemas de un municipio muchas veces pueden resolverse con el trabajo conjunto y también se depende de reconocer que si podemos incluir a los habitantes de otros municipios en las políticas locales, los otros podrán hacer lo mismo y esto multiplicaría las posibilidades de desarrollo a aplicar una estrategia de políticas cruzadas de desarrollo regional. En este mismo sentido, es importante reconocer que una

política que beneficie a otra localidad de otro país es mucho más que cooperación porque implica reconocerlo como parte del mismo espacio y esto sugiere que si ese municipio crece, también lo hará el primero. Incluir al otro también implica reconocer que estamos dentro del mismo espacio compartido y poder reconocer que el crecimiento del otro municipio es parte del crecimiento del propio, es pasar a otra consciencia del espacio, de la frontera, de la política y del Estado.

Para superar esto, es necesario promover otra forma de pensar, y por lo tanto de actuar, en el espacio. Esto implica asumir que la integración es una estrategia de desarrollo que se encuentra por encima del alcance electoral. La única forma de lograr un desarrollo territorial es a partir de promover iniciativas conjuntas en la región que estén enfocadas en objetivos comunes. Para esto se requiere de una coordinación de políticas y una agenda común en la cual el efecto de las políticas de cada uno de los gobiernos subnacionales se imbrican porque entienden la frontera como un espacio común en el cual las dinámicas sociales le otorgan una vida propia.

### La demanda de integración

La otra cuestión es que no haya demanda de integración. Esto implica que no haya permanentes reclamos para cruzar hacia el otro lado del límite. Cuando esto ocurre, generalmente el Estado no genera los mecanismos para facilitar la dinámica social de la frontera. Esto se traduce en restricciones de días y horarios para el cruce legal en los pasos habilitados en tanto que el Estado limita la disposición de personal en función de lo requerido por los habitantes. Además, de aquí se deriva la ausencia de justificación para la inversión en infraestructura porque el flujo no permite justificar la obra. Esta baja, o ausencia de demanda para integrarse no es natural sino que fue construida. Las políticas de integración de los gobiernos subnacionales deben provocar esa demanda a partir de mecanismos que permitan incrementar la dinámica social y diluir el límite jurídico-político al plantear el territorio como un espacio compartido en el cual existe una interpenetración permanente que va más allá de las

ventajas transitorias de precios relativos que benefician las compras de uno u otro lado.

Una política efectiva de integración alimenta esa demanda porque agiliza las dinámicas de interacción en ese espacio más allá de la cooperación. Le dan una vida propia, una autonomía respecto de las voluntades políticas de cada gobierno y de las políticas macroeconómicas de cada uno de los países involucrados. Esa autonomía se crea a partir de las relaciones sociales, de un cambio en la autopercepción y de la identidad. Crear esa demanda es mostrar la importancia de la integración para todos los habitantes de esa zona de frontera independientemente de las características que tenga cada

**“UNA POLÍTICA EFECTIVA DE INTEGRACIÓN ALIMENTA ESA DEMANDA PORQUE AGILIZA LAS DINÁMICAS DE INTERACCIÓN EN ESE ESPACIO MÁS ALLÁ DE LA COOPERACIÓN. LE DAN UNA VIDA PROPIA, UNA AUTONOMÍA RESPECTO DE LAS VOLUNTADES POLÍTICAS DE CADA GOBIERNO Y DE LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS DE CADA UNO DE LOS PAÍSES INVOLUCRADOS.”**

uno de los municipios que la componen. Integrar la región implica algo superior a la promoción meramente de los servicios o los recursos disponibles de alguno de los municipios. Esto es una parte pero no puede ser todo. Si consideramos que los municipios vecinos deben crecer de forma armónica para promover el aprovechamiento equitativo de los recursos y dar un impulso a la dinámica social a partir de esto pero es también importante que los ciudadanos puedan

habitar socialmente el espacio como lo hacen localmente y para esto son necesarias políticas sociales, culturales y educativas que permitan conectar las redes de actores que describen las interrelaciones locales. Si bien consideramos que la infraestructura es necesaria, no es un elemento excluyente. Es decir que es una condición necesaria, sobre todo cuando hay grandes accidentes geográficos que dividen las ciudades, pero la existencia de infraestructura no garantiza integración y sobre esto podríamos ver varios casos en las fronteras argentinas.

### Autopercepción

El límite es una construcción social. La otra cuestión que consideramos importante tener en cuenta es la autopercepción de los habitantes. Es decir, cómo se autoperceben los habitantes de la frontera y cómo perciben al otro que vive más allá del límite jurídico-político. La identidad creada a partir de la conformación del Estado-Nación definió determinados procesos que estuvieron orientados hacia un sentimiento de pertenencia nacional de uno u otro

lado. Esa forma de autopercepción se construyó a partir de símbolos identitarios que pertenecen a uno u otro estado nacional independientemente de las características propias de cada espacio fronterizo. El proceso de globalización tiene, sobre todo hoy, características que ponen en tensión esa identidad nacional y por lo tanto la alteran al redefinir el espacio, las fronteras y el Estado. En esa dinámica hay reacciones que tratan de recuperar esa identidad pero resulta cada vez más difícil sostener los elementos constitutivos de pertenencia territorial.

Sin llegar a pensar en Estados Continentales, consideramos que es necesario construir una identidad regional transfronteriza en la cual se reconozca al otro como parte del mismo territorio. Para eso, se requiere crear necesidades relativas, una demanda de integración que mejore las dinámicas fronterizas. Además, es necesario trabajar mucho desde y entre las escuelas de las localidades vecinas, integrar las actividades pedagógicas, los programas de estudio, complementar el estudio de idiomas, trabajar con los más jóvenes desde la historia, la cultura, la música, el teatro, el cine, la geografía, la comunicación, la ecología y el medioambiente, el turismo, la cocina y el deporte. Si logramos una integración, una cohesión, entre los más jóvenes, cuando ellos ocupen espacios de decisión y de acción, no habrá necesidad de integrarlos porque ya estarán integrados al reconocerse como parte de un mismo pueblo.

### **Autonomía local y políticas públicas**

La falta de autonomía local es un fuerte obstáculo al desarrollo regional. Uno de los ejes argumentales de este trabajo es reconocer que las zonas de frontera tienen particularidades y elementos distintivos que los diferencian de otros territorios hacia el interior de los países e inclusive entre diferentes áreas de las zonas de frontera. En los diferentes territorios que uno podría identificar para las zonas de frontera encontraremos similitudes, diferencias y complementariedades. A partir de estas especificidades, las necesidades y problemáticas que caracterizan estos espacios son muy particulares. Por lo tanto, los municipios fronterizos requieren de un nivel de autonomía superior al que pudieran llegar a tener otros al interior de los países porque deben adecuar y coordinar políticas para resolver problemas y promover complementariedades con otros municipios que pertenecen a otros países. A partir de esto, no pueden depender permanentemente de la intervención de superiores niveles de gobierno, sobre todo, para cosas que requieren una respuesta inmediata.

Las trabas burocráticas, la falta de infraestructura y de integración entre ciudades cercanas de otros países puede representar situaciones de vida o muerte en las cuales, en muchos casos, seguramente debe recurrirse a acciones formalmente ilegales pero realmente indispensables para salvar vidas. Es este caso, el límite jurídico-político se transforma en un límite entre la vida y la muerte.

### **Entre lo nacional y lo local**

La intervención de los organismos e instituciones nacionales en las dinámicas sociales y políticas locales se transforman algunas veces en obstáculos para el desarrollo cuando quienes deciden por el Estado Nacional no viven, y muchas veces no conocen, el lugar sobre el cual deben decidir. A partir de lo anterior, la intervención nacional es clave para resolver u obstaculizar la resolución de una problemática específicamente local que es característica de este territorio, pero que no se replica en otro lugar. Para esto no hay legislaciones universales que puedan resolver las problemáticas y diseñar las estrategias de desarrollo de los municipios fronterizos. La resolución de esas problemáticas y la definición de estrategias debe estar en manos de los gobiernos subnacionales. Es necesario una mayor autonomía para que estos puedan formular políticas que estén adecuadas a las características de cada uno de estos territorios. Estos municipios, en general, tienen más relación con sus vecinos de otros países que con los propios, sobre todo por una cuestión de proximidad geográfica y de problemas comunes que deben resolver en el espacio compartido.

### **La educación: la escuela y la universidad pública**

El límite se construye, y se deconstruye, en la escuela. Debemos tener muy presente al principal ámbito donde se construye socialmente la frontera, la escuela. Esa forma de construir socialmente el territorio, y por lo tanto el límite del Estado, fue necesaria en determinada etapa de la historia en la cual se requería delimitar el alcance geográfico de los Estados Nación. Desde el himno, la música, los próceres, la historia, los símbolos, la comida, la bebida, el deporte, todo son símbolos identitarios que nos hacen pertenecer pero que, a la vez, no hacen pertenecer a “los otros”. Es decir, que son a la vez elementos claves para comprender la integración y la cohesión nacional que parte de separarnos de aquello que no lo es. Ese proceso de integración nacional excluye a los habitantes de otros países de los cuales nos sentimos alejados. Sin embargo, ori-

ginalmente estaban integrados porque compartían mucho más en común. Hoy es necesario pensar el territorio, el Estado, de una forma diferente que implica deconstruir(se) para poder reconstruir(nos) como una región más integrada.

Por lo anterior, aquí es necesario repensar el rol de la escuela como institución. Su rol, hoy es diferente al que tuvo originalmente y también ocurre lo mismo con la universidad. Ambos, pueden hoy ocupar un papel protagónico en el desarrollo de las zonas de frontera a través de su integración. Estas instituciones pueden crear estrechos lazos entre sí y con los territorios a partir de la articulación y el desarrollo de proyectos de largo plazo que sean independientes a los ciclos electorales locales, regionales y nacionales.

### **Los ciclos electorales regionales y el largo plazo**

Siempre hay elecciones. Sobre todo en lugares de triple frontera, los ciclos electorales son rotativos. Por lo tanto, pasarán varias cosas. Nunca es el momento políticamente apropiado porque siempre están en campaña de uno u otro lado. Por esto, no habrá tiempo ni dinero para dedicarle a proyectos de largo plazo relacionados con la integración y mucho menos que incluyan a beneficiarios que vivan, y que voten, en otro país. Además, cualquier actor interno o externo a la región o al municipio será relacionado con algún espacio político que participe en cualquiera de las elecciones en tanto que ninguna acción será tomada políticamente neutral en términos electorales. Desde aquí, el proyecto generará apoyos y obstrucciones de uno u otro lado dependiendo de diferentes elementos específicos de cada situación. Esto dificulta enormemente la posibilidad de generar consensos regionales que permitan construir un marco político necesario para la coordinación estratégica.

### **Ideología: nacionalismo, localismo y regionalismo**

No hay metodología para sumar al que no quiere. La integración regional en América Latina es también una cuestión ideológica. En el discurso, todos estarán a favor de la integración pero la realidad se verá al momento de volcar recursos para producirla. Más allá de las cuestiones relacionadas con las lo argumentado hasta aquí, pueden haber actores que consideren más importante lo local y lo nacional que lo regional. El debate sobre regionalismo o nacionalismo

no deriva del pragmatismo. Por lo tanto, por más argumentos que uno presente a favor de integrar las acciones locales para trabajar en la coordinación de políticas de desarrollo en la región, hay elementos que parten de un debate ideológico que se convierte en una lucha política entre las fuerzas locales y que también se replica a nivel nacional, regional y global. Por esto, si partimos de la convicción de la integración como un elemento clave para el desarrollo de zonas de frontera, debemos estar predispuestos a ingresar en esa lucha política. Por esto, cualquier acción que vaya en contra de los intereses de los actores locales tendrá consecuencias políticas que podrían obstruir o bien, derribar cualquier intento de avance en aquél sentido.

### **Conocer a los actores y anticipar sus acciones**

A partir de lo anterior, es muy importante conocer a los actores locales y los intereses que representan además de leer el contexto regional, nacional y global oportuno para cada etapa de implementación. Sin embargo, estos intereses se van a conocer durante la ejecución de proyectos que pongan en tensión esos intereses y que expongan la ideología real de cada uno de ellos. Por eso, es importante jugar primero con algunos proyectos que permitan exponer estos elementos para luego, tenerlos presentes en la formulación de otras iniciativas más ambiciosas. Es decir, sugerimos una secuencia de proyectos ordenados por nivel de impacto esperado. Sabemos que serán un instrumento clave para conocer a los actores y reformular los siguientes proyectos de mayor impacto.

### **Legislación**

El marco legislativo que cubre a las zonas de seguridad de frontera tiene origen en la segunda guerra mundial. Desde entonces, al menos para el caso argentino, prácticamente no tuvo modificaciones radicales. Por lo tanto, el marco legal actual fue pensado para otro mundo. Deben tenerse en cuenta los límites legales que derivan de esta legislación al momento de diseñar una política de desarrollo en las zonas de frontera. Al mismo tiempo, debemos actuar para impulsar una modificación de esta legislación con el fin adecuarla a las particularidades locales, al contexto regional y a la dinámica que tiene el proceso de globalización. Todo esto implica repensar las fronteras y por lo tanto el Estado.

### **Los actores sociales**

Sin integración política, social y humana, las polí-

ticas de integración dependerán del Estado en sus diferentes niveles. Es necesario hacer parte a los actores locales como las escuelas, las asociaciones civiles, las fundaciones, los institutos de formación, a los emprendedores, los comerciantes, los profesores, los estudiantes en proyectos de integración que se sostengan con su impulso. Luego, el Estado en sus diferentes niveles creará los distintos dispositivos que permitan dinamizar ese proceso de integración pero no ocurrirá antes. Debemos lograr democratizar la integración de las zonas de frontera a partir del impulso de estos actores. La integración será una consecuencia de la dinámica social que permitirá un nivel de autonomía independiente de las convicciones ideológicas y las acciones de cada uno de los gobiernos de todos los niveles del Estado.

Es importante entonces promover capacidades de los actores sociales que puedan impulsar iniciativas de integración independientemente de la política del Estado. Por eso lo principal es identificar a esos actores sociales en cada uno de los municipios para luego poder conectarnos y formarlos con un enfoque orientado hacia la integración regional.

### **La macroeconomía**

Es imposible pensar en cadenas de valor transfronterizas sin una coordinación de políticas macroeconómicas. La única forma de garantizar una dinámica social fronteriza es iniciar el proceso desde lo social, lo cultural, lo educativo, lo deportivo, desde lo humano. Si dejamos que la dinámica fronteriza esté dirigida desde el comercio a partir de los precios relativos resultantes de los tipos de cambio de cada uno de los países, esa dinámica dependerá de la anarquía regional en términos de coordinación de políticas macroeconómicas. Por eso, es necesario tomar las riendas del proceso a partir de crear dinámicas autónomas que sean independientes a las decisiones económicas del gobierno nacional. De lo contrario, algo que es más barato de un lado, mañana lo es del otro y esto impide que el sector privado pueda hundir inversiones a largo plazo o planificar de qué lado ubicarse para producir. Por ello, es imposible pensar en integrar cadenas de valor integradas más allá de las fronteras en tanto no logre avanzarse en un proceso regional de coordinación de políticas macroeconómicas. Sin embargo, pueden lograrse ciertas dinámicas económicas a partir de las ventajas comparativas de las localidades vecinas pero con eslabones separados.

### **El comercio**

Con el objetivo de proteger sus economías regio-

nales, los países exponen estrictas limitaciones al comercio internacional en las zonas de frontera. Por el contrario, esto limita la escala económica de los productores locales y encarece los productos al restringir el mercado a cada una de las localidades pertenecientes a los distintos países. A la vez, evita las complementariedades y el crecimiento de la inversión, la producción y el empleo regional. En contraposición, del lado brasilero y uruguayo se promueven los freeshops como elementos promotores del desarrollo regional pero esto no genera externalidades positivas en el territorio. Si bien para el tamaño de la economía local, estos comercios son de los más importantes en términos de demanda de trabajo y facturación, su dinámica depende de variables no controladas localmente. Se éxito, o no, depende exclusivamente de las relaciones de precios entre los tres países. En este sentido, su impacto local resulta marginal a través de los gastos que los visitantes pueden hacer más allá de estas tiendas que venden productos importados. Ese derrame marginal producido por la atracción de extranjeros hacia estas tiendas es aleatorio porque depende de las variaciones de los precios relativos, los ciclos económicos y los tipos de cambio de los países fronterizos. Una alternativa a estas tiendas que no agregan valor y sólo venden productos importados, es promover el comercio de productos con un porcentaje mínimo de componente local. Por ejemplo, podrían promoverse un mercado libre de impuestos bajo la condición de cumplir con un mínimo del 60% de componentes regionales. De este modo podrían desarrollarse eslabones encadenados en función de industrias en las que cada país tenga mejores ventajas genuinas.

### **Las fronteras y la inseguridad**

En fronteras, y sobre todo en el límite jurídico-político parecería que no se cumple la Constitución en tanto que uno percibe que son todos culpables hasta que no encuentren nada. Sobre esa línea limítrofe parecería haber otra dimensión que no corresponder a ninguno de los dos estados. Pero en el hecho de pasar ese límite muchas veces se prejuzga al migrante como una potencial amenaza. De este modo, las fronteras generalmente son noticia por los peligros que derivan de ella y los esfuerzos del Estado parecerían enfocarse en blindar las fronteras bajo el supuesto que son espacios de potencial amenaza, de inseguridad y contrabando. Películas, documentales, noticias son dedicados exclusivamente a promover a las fronteras bajo esta idea. Por lo tanto, las restricciones legales y prácticas que surgen allí restringen la posibilidad de implementar

proyectos que requieren de una agilidad cotidiana para poder consolidarse. Por el contrario, las restricciones impuestas bajo el supuesto de seguridad y amenaza desalientan cualquier iniciativa que requiera darle otra forma a la frontera. Es necesario construir otra idea de la frontera desde todos los medios posibles y de transformar la legislación de las zonas de frontera para lograr facilitar las prácticas sociales, educativas y culturales necesarias para avanzar en un proceso de desarrollo integrado. Continuar con una política de retraso relativo en las fronteras podría convalidar aquél trato hacia el migrante porque las políticas que no promuevan el desarrollo educativo, cultural, social y económico de estas zonas, terminan por dejar un espacio abierto a la legitimación de actividades económicas que en principio son ilegales.

### Los costos

Al inicio de este artículo explicamos las complicaciones que tienen los habitantes para cruzar desde Argentina hacia Brasil y Uruguay. Allí buscamos dejar expuestas las dificultades que tiene cualquier proyecto orientado a promover una mayor dinámica social en el espacio fronterizo. En caso que el proyecto busque articular con escuelas de los otros países, los costos se multiplican porque se requieren autorizaciones por escribano que no pueden ser por planilla sino una por cada persona. Cuando se interpone un río y no hay puente, los costos para cruzar se multiplican. Esto generalmente convierte en inviable cualquier iniciativa de integración. Es necesario anticiparse a esto y buscar alternativas que permitan resolver estas cuestiones.

### Una dinámica social autónoma

Es necesario intentar crear proyectos que promuevan una dinámica social autónoma a las voluntades políticas de los gobiernos, en todos los niveles del Estado, a los ciclos macroeconómicos y a la vigencia de nuestro proyecto. Es decir, es importante que cuando el proyecto finalice, hayamos impulsado un mecanismo que continúe independientemente de nuestra participación. Es decir, esta dinámica de integración creciente debe tener vida propia y se consolidará el proceso de integración cuando no dependa de ninguno de los actores involucrados en él.

### El contexto global y regional

Es importante contextualizar el proyecto. Un proyecto descontextualizado podría no alcanzar los objetivos esperados simplemente porque no es su momento. Para cada proyecto se requiere un contexto permeable que facilite su implementación. Por esto, es necesario formular varios y avanzarlos en los tiempos que requiera cada uno. Los tiempos de los proyectos no son los mismos que la política territorial y por esto hay que adecuarlos a los ritmos de cada lugar y bajarlos en el momento que consideremos pertinente. Para esto no hay técnica, hay ejercicio. Con el tiempo, esta percepción irá mejorando y permitirá acertar en el momento oportuno.

### Los medios de comunicación

Un elemento para evaluar la desintegración son los medios de comunicación. Cuánto más desintegrado está el territorio, las noticias de los medios de comunicación terminan en el límite de cada país. Esto provoca que no haya una red regional transfronteriza de noticias. El flujo territorialmente segmentado de la información limita los canales de comunicación y restringe el alcance de cualquier convocatoria hacia las ciudades

que son parte de la frontera. Esto que mostramos de la frontera socialmente construida queda muy expuesto aquí, porque el mismo límite jurídico-político se reproduce en las redes de comunicación inclusive en la era de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

### Políticas regionales

Los proyectos deben integrar a las ciudades vecinas de los diferentes países. Ya sea una o más, es importante que el diseño busque pensar la región en su conjunto como si éste fuera sólo uno. Independientemente de las divisiones jurídico-políticas, hoy es posible llevar adelante iniciativas que promuevan una mayor interacción aunque no sea físicamente. Para hacerlo, debe partirse de un problema y un diagnóstico para poder elaborar una solución que busque conectar a las diferentes redes y aumentar el flujo de interacción entre los participantes. Esto se puede hacer desde la música, la educación, el deporte, el emprendedorismo, el turismo, las comunicación, el arte, la historia, etc. Para cada lugar

**"PARA PODER COMENZAR A PENSAR POLÍTICAS TERRITORIALES FRONTERIZAS QUE INCLUYAN COMO BENEFICIARIOS A HABITANTES DE OTROS PAÍSES TENEMOS QUE DEBATIR UN NUEVO CONCEPTO DE FRONTERA Y UN NUEVO CONCEPTO DE ESTADO QUE ESTÉ ADECUADO AL CONTEXTO GLOBAL Y A LAS NECESIDADES LOCALES."**

puede diseñarse un instrumento que específicamente promueva la integración entre los habitantes del espacio.

### **Dispositivos paradiplomáticos independientes para el largo plazo**

Es necesario pensar la construcción de un dispositivo institucional basado en una red de actores políticos en las que no haya un protagonismo de los gobiernos subnacionales con el objetivo de garantizar políticas de largo plazo que no dependan de la voluntad política de cada ciclo electoral. Esa estabilidad puede ser conseguida a partir de promover el compromiso de las universidades públicas, de las escuelas, sus profesores y estudiantes junto con los actores sociales de estos territorios fronterizos. El diseño y la ejecución de estas políticas debe estar sostenido sobre bases que puedan pensar y actuar a largo plazo. Pronto publicaremos nuestra propuesta que está orientada en este sentido.

### **CONCLUSIONES**

En este trabajo intentamos, y esperamos haber conseguido, desprender algunas recomendaciones para la formulación y el diseño de políticas de desarrollo en zonas fronterizas. Estas recomendaciones son el producto de un proceso de reflexión teórico-conceptual derivado de proyectos de investigación en esta temática pero también de proyectos de extensión particularmente en la región mencionada.

Partimos de suponer un bajo nivel de integración entre los municipios fronterizos que componen esta triple frontera. Planteamos que el escenario global está caracterizado por determinadas características que ponen en tensión los conceptos de frontera y de Estado que son utilizados para la formulación y diseño de políticas públicas. La forma en la que se piensa y actúa en relación a las fronteras requiere de una revisión que permita actualizar la forma de entender y de intervenir allí. Adecuar estos conceptos a una nueva etapa del proceso de globalización, permitirá una mayor eficacia en el diseño, formulación e implementación de políticas públicas orientadas al desarrollo.

Hasta aquí, esa descontextualizada forma de pensar e intervenir en las fronteras deja que estos territorios sean inseguros y relativamente menos desarrollados debido a que el límite jurídico-político que atraviesa estas fronteras configura estructuralmente estos espacios de manera tal que restringe sus posibilida-

des de desarrollo al impedir y limitar las dinámicas sociales, económicas, políticas, culturales y por lo tanto económicas. Es necesario pensar políticas que vayan más allá de estos límites y esto implica promover la coordinación y la articulación de políticas comunes que tengan en cuenta a los habitantes que pertenecen a otros Estados Nacionales. Para poder comenzar a pensar políticas territoriales fronterizas que incluyan como beneficiarios a habitantes de otros países tenemos que debatir un nuevo concepto de frontera y un nuevo concepto de Estado que esté adecuado al contexto global y a las necesidades locales. Claramente, esto incluye a todo el Estado y esto implica que también las universidades públicas deben adecuar sus proyectos de investigación y extensión a este nuevo contexto que implica comprender que no hay fronteras jurisdiccionales que las limiten a actuar.<sup>5</sup>

### **NOTAS**

1. Cuando nos referimos al desarrollo fronterizo nosotros agregamos la cuestión del equilibrio general y la competitividad sistémica al concepto propuesto por Luis Alberto Oliveros (2002) quien sostiene que el desarrollo fronterizo "...Es el proceso necesario e impostergable de incorporación de las fronteras al patrimonio activo de cada país, conducido mediante iniciativas nacionales que respondan a objetivos y estrategias integrales de desarrollo. El desarrollo fronterizo se concreta con referencia a un marco de normas y documentos (leyes, planes, estrategias, programas, proyectos) que, en conjunto, definen una política nacional de desarrollo fronterizo, en cuya ejecución se despliegan iniciativas públicas y privadas en los campos de la infraestructura social y económica, en la dotación de servicios básicos, en la promoción de actividades productivas y en el fortalecimiento de la capacidad de gestión local y regional, todo ello bajo criterios de sostenibilidad." "...Lograr un determinado grado de desarrollo fronterizo es necesario para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, pero tampoco constituye un condicionante absoluto, como que algunas iniciativas conjuntas que los Estados conviene adoptar, de mutuo acuerdo, en sus zonas de frontera contigua, no se contraponen a los objetivos y metas que dichos Estados promueven individualmente en esas mismas zonas y, antes bien, pueden contribuir a su mejor o más pronta obtención." (Oliveros, 2002)

2. Valbuena (2010) entiende que "...el concepto de territorio, en el marco de las Ciencias Sociales y particularmente de la Geografía, ha promovido la dinamización de su construcción teórica y práctica, a partir de los análisis de la interrelación de los factores biofísicos y humano culturales. Hablar de territorio implica articular la sociedad porque su relación directa se expresa a través del concepto de

territorialidad como pertenencia territorial supeditada a procesos de identificación y de representación colectiva e individual que generalmente desconoce las fronteras políticas o administrativas y no aduce exclusivamente la apropiación espacial estatal o ligada a un grupo de poder.”

3. Según Sejas (2003) la creación de Zonas de Seguridad fue inspirada fue “argentinar” las áreas de frontera -límites- del país en función de “...una política nacional de “mirar hacia adentro”, objetivo que se instrumentó dentro, del entonces potencial proceso de integración latinoamericana, en un celoso poder de policía en todo lo concerniente a la radicación extranjera en las áreas fronterizas (especialmente la procedente de un país vecino) ya sean personas ó inversiones productivas, y en la inhibición específica de acceso a la propiedad inmobiliaria.” (Sejas, 2003)

4. Para Daniel Arroyo (S/F) el desarrollo local supone, entre otras cosas, entender el concepto de desarrollo de forma que contemple el crecimiento pero con impacto social. Es decir, para Él, no puede definirse desarrollo local a cualquier cosa sino a aquella actividad económica que se convierte en el motor del crecimiento económico de ese lugar y que mejora las condiciones de vida de la población. (Arroyo, S/F)

5. Desarrollar todos estos proyectos durante los últimos diez años implicó tensionar el debate sobre el área de influencia de las universidades públicas y el alcance de los proyectos. Aún hoy tenemos muchas discusiones respecto de por qué una universidad del Conurbano Bonaerense trabaja en un territorio que no sería pertinente geográfica e institucionalmente. Éstas últimas fueron las observaciones de algunos evaluadores a los proyectos que presentamos durante el 2019. Es decir, que a pesar de ser un Proyecto de declarado de interés por la Universidad y de haber viajado con autoridades al territorio, los evaluadores obviaron esto en el informe y mantienen su postura en la que creen que la extensión universitaria debe limitarse al territorio en el cual existe físicamente la Universidad. También nos pasó, entre otras muchas cosas, que no pudimos rendir facturas del otro lado de la frontera porque no eran aceptadas por el Ministerio de Educación. Insistir en que las fronteras son un espacio de pertinencia para las universidades públicas tanto de uno como del otro lado del límite jurídico-político implica una discusión conceptual que debemos dar a la brevedad porque implica pensar la región de forma integrada en la cual el desarrollo de los países vecinos también implica un desarrollo para el nuestro.

## BIBLIOGRAFÍA

ARROYO, Daniel (s/f) “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina”. Obtenido en febrero 16, 2018, de: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0061/ejes\\_centrales\\_desarrollo\\_local\\_argentina.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0061/ejes_centrales_desarrollo_local_argentina.pdf)

OLIVEROS, Luis Alberto (2002) “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración”. Congreso de la República de Perú. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BFF0069DFA7/\\$FILE/201147174834alberto\\_oliveros\\_fronteras.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B61CA418017D473E05257BFF0069DFA7/$FILE/201147174834alberto_oliveros_fronteras.pdf) Fecha de consulta: 28/02/2020

SEJAS, Lidia (2003) “Espacios territoriales en la integración fronteriza de Argentina con los países del MERCOSUR.” Obtenido en febrero 13, 2018, de: <http://www.amersur.org/Integ/EspaciosTerritoriales.htm>

VALBUENA, Danilo Rodríguez (2010) “Territorio y territorialidad. Nueva categoría de análisis y desarrollo didáctico de la Geografía.” UNI-PLURI/VERSIDAD -Facultad de Educación- Universidad de Antioquia. Vol.10 No.3, 2010 -Versión Digital. Medellín (Colombia). Obtenido en febrero 14, 2018, de: <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/download>