

La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local

*Adrián Rodríguez Miranda*¹

Este artículo propone un marco conceptual para analizar el desarrollo local en las localidades transfronterizas de Uruguay con Brasil. Se discute, a partir de la revisión de antecedentes que analizan el desarrollo en esta región y de la bibliografía internacional que trata el tema de la frontera, respecto a su importancia como barrera física, comercial y mental. El marco conceptual asume la existencia de factores exógenos, como la rela-

Palabras clave: *desarrollo local*, política de desarrollo local y regional, *frontera Uruguay-Brasil*, comportamiento de agentes económicos, *instituciones*, política comercial y cambiaria

ción cambiaria y normativas legales, y factores endógenos, que se asocian a tres dimensiones que afectan el comportamiento de los individuos: la interacción real en la frontera, los aspectos cognitivos y

los afectivos. La interacción de estos factores, en un determinado marco institucional local, es lo que explicaría el modelo de desarrollo económico transfronterizo. Finalmente, se propone una agenda de investigación para poner a prueba el marco conceptual y avanzar en la comprensión del desarrollo local en las regiones transfronterizas.

¹ Uruguayo. Correl: adrianrodriguezuy@gmail.com. Adscripción: Investigador del Instituto de Economía de la Facultad de CCEE de la Universidad de la República de Uruguay. Coordinador de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo. Máximo grado de Estudios: Doctor en Desarrollo Económico e Integración por Universidad Autónoma de Madrid. Especialización: desarrollo económico regional y local.

Fecha de recepción: 10 de diciembre de 2009

Fecha de aceptación: 15 de febrero de 2010

Introducción

El artículo comienza por presentar la frontera Uruguay-Brasil. Se muestran algunos datos básicos y las principales características económicas de los departamentos de la región noreste del país. Luego, en una segunda parte, se argumenta por qué es importante el tema de la frontera noreste de Uruguay. En tercer lugar se analiza la incidencia que ésta tiene sobre el desarrollo económico local. Aquí se plantea la importancia de la relación cambiaria en la economía de frontera y cuál es la situación actual al respecto. En particular, se muestra que la frontera es fuente de oportunidades de desarrollo local (no siempre realizadas), pero también es muchas veces un freno importante al desarrollo de las localidades uruguayas transfronterizas. En cuarto lugar se propone la elaboración de un marco conceptual para analizar el desarrollo económico local en esta región de frontera, en particular en las localidades transfronterizas como Rivera, Río Branco y Artigas. Previamente se hacen algunas consideraciones sobre la importancia que tiene la frontera, de acuerdo con la literatura internacional, como barrera que segmenta mercados y economías, así como algunas características de los procesos de desarrollo en regiones de frontera que están inmersos en procesos de integración regional.

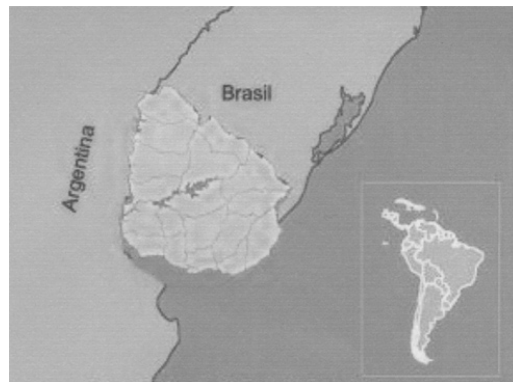
El marco conceptual que se desarrolla asume la existencia de factores exógenos (la relación cambiaria y normativas legales) y endógenos, que se asocian a tres dimensiones que afectan el comportamiento de los individuos: la interacción real en la frontera, los aspectos cognitivos y los afectivos. Estos factores, en un determinado marco institucional local, es lo que explicaría el modelo de desarrollo económico transfronterizo. Finalmente, se propone una serie de interrogantes que constituyen una agenda de investigación para poner a prueba dicho marco conceptual y avanzar en la comprensión del desarrollo local en las regiones transfronterizas.

La frontera Uruguay-Brasil

Datos básicos. Uruguay (Mapa 1) está situado en América del Sur; limita al noreste con Brasil y al oeste con Argentina. Cuenta con una amplia faja costera en el sur que comprende al Río de la Plata desde el

departamento de Colonia hasta la ciudad de Punta del Este (departamento de Maldonado) y desde allí hasta la frontera con Brasil la costa corresponde al océano Atlántico.

Mapa 1: Uruguay en la región



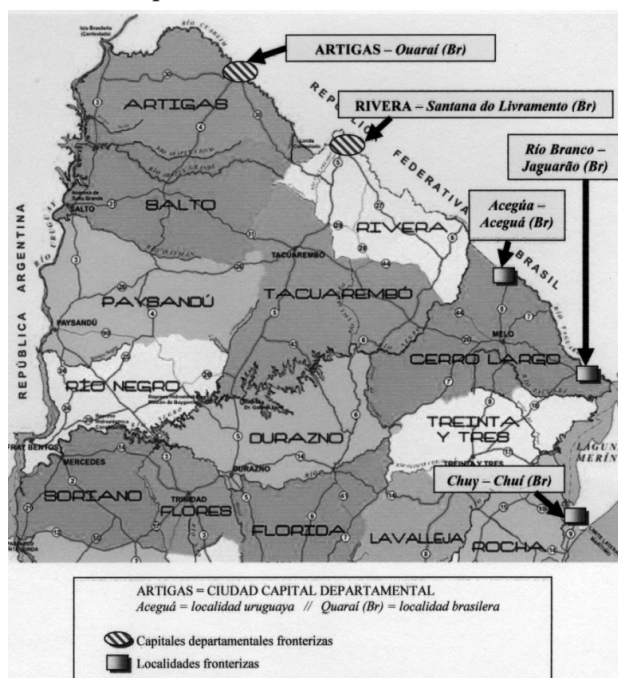
Fuente: INE

Según el INE (Instituto Nacional de Estadística), el total de habitantes del país es de 3,305,723, de los cuales 1,347,888 viven en Montevideo, la capital del país. Las dimensiones de la nación son pequeñas en la escala sudamericana, ya que cuenta con una superficie de 177,508 km². El territorio se divide en 19 departamentos (unidad administrativa equivalente a la Provincia o Región en otros países latinoamericanos, o a la Comunidad Autónoma en España). El gobierno departamental es la Intendencia. Hasta ahora Uruguay era uno de los pocos países que únicamente presentaban dos niveles territoriales sometidos al sufragio popular: el nivel central y el nivel departamental. Sin embargo, debido a la aprobación de la Ley de “Descentralización Política y Participación Ciudadana” (en septiembre de 2009), a partir de las elecciones departamentales de julio de 2010 se elegirían autoridades dando lugar a la creación de un tercer nivel de gobierno: el municipio, con alcaldes electos por el sufragio universal (al momento de escribir este artículo se discute aplazar su implementación para 2015). En este análisis se considera en particular a las localidades fronterizas de Artigas (capital del departamento de Artigas), Rivera (capital del departamento de Rivera)

y Río Branco (segunda localidad en población del departamento de Cerro Largo). Respecto a la capital del país, Montevideo, las distancias por ruta carretera refieren a 601 km desde la ciudad de Artigas, 501 km desde Rivera y 477 km desde Río Branco.

Rivera, la capital del departamento del mismo nombre, limita con la ciudad brasilera de Santana do Livramento (las ciudades están unidas por una calle). Rivera cuenta con 77 mil habitantes y Santana do Livramento con 83.5 mil. Por lo tanto, en conjunto ambas ciudades configuran un nivel de población importante en la escala uruguaya. En el departamento de Artigas, la capital del mismo nombre limita con la ciudad brasilera de Quaraí a través de un puente sobre el río del mismo nombre. La ciudad de Artigas posee algo más de 40 mil habitantes, mientras que la brasilera suma 22.5 mil. En el departamento de Cerro Largo destaca el paso de frontera Río Branco-Jaguarão. La ciudad de Río Branco tiene unos 12 mil habitantes y limita a través de un puente (sobre el Río Yaguarón) con la ciudad brasilera de Jaguarão, cuya población total es de 30 mil habitantes (Mapa 2).

Mapa 2: Ciudades de frontera con Brasil



Fuente: elaboración propia con base en mapa del Servicio Geográfico Militar

Otros pasos de frontera con Brasil corresponden a las ciudades de Chuy (Uruguay)-Chuí (Brasil) en el departamento de Rocha, ciudades con algo más de 10 mil y 6 mil habitantes, respectivamente, y el paso de frontera Aceguá (Uruguay)-Aceguá (Brasil) en el departamento de Cerro Largo, poblados también homónimos que tienen 1.5 mil y 4.2 mil habitantes, respectivamente.

Caracterización económica de la región noreste. Los departamentos del noreste del país, en la frontera con Brasil, son de los que presentan bajos ingresos de los hogares. En efecto, si se considera como base 100 el ingreso promedio de los hogares del interior del país (excluido Montevideo), Rivera registra 78, Artigas y Treinta y Tres un 83 y Cerro Largo un 89 (con base en datos de INE para 2008).¹

Una situación de similar desigualdad se observa si se considera el valor agregado bruto (PIB). De acuerdo con la información disponible,² en el año 2006 Montevideo presenta en dólares corrientes un PIB per cápita de 7,479, que duplica el promedio del interior, situado en 3,498.³ Los departamentos del noreste, sobre todo Rivera, con un PIB per cápita de 3,030, y Artigas con 3,410, son los que presentan valores relativos más bajos. Cerro Largo en este caso tiene un mejor desempeño con 4,120, posicionándose por encima del promedio del interior.

Otro aspecto que marca importantes disparidades regionales se relaciona con la competitividad de los territorios. Al respecto, se cuenta con un trabajo del Programa ART Uruguay de PNUD (Barrenechea y Troncoso, 2008) que muestra un índice de competitividad regional por departamento (ICR) que se calcula para 1999 y 2007. El ICR establece para 2007 que los departamentos del país peor posicionados en

1 Los departamentos mejor posicionados son Montevideo (120), Río Negro (116) y Maldonado (110).

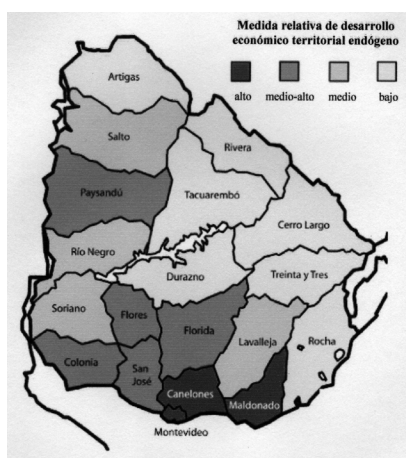
2 Fuente: Cálculo propio a partir de datos de la Oficina de Presupuesto y Planeamiento de Presidencia (OPP), Departamento de Descentralización Territorial y Gobiernos Departamentales. TC interbancario vendedor mensual promedio para el año 2006: \$24,073.

3 Además de Montevideo, solamente Colonia y Maldonado, con US 6,591 y US 6,462 respectivamente, tienen valores por encima del promedio nacional, que se sitúa en US 5,520.

un ranking de competitividad relativa son los del noreste: Rivera (19º), Artigas (18º) y Cerro Largo (17º). Por otra parte, también presentan una evolución declinante, ya que estaban un poco mejor posicionados en 1999.⁴

En una investigación propia (Rodríguez Miranda, 2005, 2006), se estudia para el periodo 1991-2002, a nivel de los 19 departamentos del Uruguay, la relación entre cuatro determinantes del desarrollo económico que son identificados desde una perspectiva endógena y territorial. Siguiendo el enfoque de Vázquez Barquero (2005), los referidos determinantes son: aglomeraciones urbanas, instituciones, organización de la producción e innovación. Cada una se aproxima por medio de diferentes indicadores⁵ y se obtiene un indicador que sintetiza el “efecto conjunto” de todas ellas, que resulta en una medida de desarrollo económico territorial.

Mapa 3: Mapa de Uruguay según indicador de “efecto conjunto” de los determinantes del desarrollo económico territorial (Periodo 1992-2002).



Fuente: Elaborado sobre la base de Rodríguez Miranda (2006)

4 Rivera estaba en el lugar 15º, Artigas en el 16º y Cerro Largo en el 13º.

5 Para detalles de indicadores y resultados ver: Rodríguez Miranda, 2006. En: www.iecon.ccee.edu.uy

En el mapa 3 se presentan los resultados encontrados en Rodríguez Miranda (2005, 2006) diferenciando regiones según el desempeño relativo medido a través del indicador de “efecto conjunto” de los determinantes del desarrollo económico territorial. Los departamentos del sur (en particular Montevideo, Canelones, Maldonado y Colonia) son los que presentan mejor desempeño en los indicadores de los determinantes del desarrollo económico territorial, lo que se refleja, a su vez, en los mayores niveles relativos de PIB e ingreso (Tabla 1). Por el contrario, los departamentos del centro y noreste del país son los que registran peores indicadores y resultados en términos de desarrollo económico. En definitiva, se puede decir que el noreste es una región relativamente atrasada en términos de desarrollo económico en el país. Lo que se refleja en un atraso relativo también en otras dimensiones como la social, educativa y la salud (por razones de espacio no lo desarrollo aquí, ver para esto ART PNUD, 2008a, 2008b y 2008c).

Tabla 1: Participación sectorial en el PIB departamental (2006, en porcentajes)

Departamento/ región	Sector de actividad			
	Primario	Secundario	Terciario	Total
Artigas	32	22	46	100
Cerro Largo	38	11	51	100
Rivera	36	11	53	100
Treinta y Tres	44	18	38	100
Interior	21	23	56	100
Montevideo	1	42	57	100
<i>Total del país</i>	<i>10</i>	<i>34</i>	<i>56</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos preliminares de OPP.

De acuerdo con ART PNUD (2008a, 2008b y 2008c), son economías fuertemente agropecuarias, donde hay escasa industria, a excepción de algunas agroindustrias, y donde el desarrollo de servicios responde fundamentalmente a las demandas básicas de la población, el empleo público y demandas del sector primario. El comercio presenta un dinamismo muy vinculado a la frontera y la relación cambiaria, lo que lleva a que muestre una alta volatilidad en su desarrollo sin conso-

lidar una masa crítica de empresariado local importante. Tampoco hay desarrollo de servicios de corte turístico. Esta caracterización concuerda, a grandes rasgos, con los análisis presentes en trabajos anteriores realizados para la década de los noventa (UdelaR, 1995, 1998a, 1998b, 1998c).

Por otra parte, estas economías tienen pocas grandes empresas (en general agroindustrias), que siendo muy competitivas tienen una importante desarticulación con el resto del tejido productivo local (ART PNUD, 2008a, 2008b y 2008c). Esto no permite generar procesos de desarrollo local en torno a estos grandes emprendimientos. Es el caso, por ejemplo, de la industria del arroz, la industria de la madera o la ganadería extensiva. Mientras que la mayor parte de la economía se compone por pequeños empresarios (dedicados a la producción rural, el comercio o servicios en la ciudad) que muestran baja competitividad y baja capacidad de liderar procesos de desarrollo local.

Un trabajo propio (Rodríguez Miranda, 2009) permite indicar que estas economías del noreste se desarrollan en un espacio de interacción urbano-rural que no puede ser ignorado. Pero a pesar de verificarse esa integración entre medio urbano y rural el modelo productivo dista mucho de ser uno que se asimile a un sistema productivo local. Por el contrario, se confirma lo anteriormente dicho de una importante desarticulación entre los diferentes sectores y actores de la economía local.

Lo anterior refiere a que las actividades en estos territorios funcionan a su interior integrando medio urbano y rural, muchas veces en forma vertical (como las agroindustrias), otras veces en forma horizontal (como las pequeñas producciones rurales o el comercio local), pero la interacción entre las diferentes actividades es muy baja y es mucho más relevante la relación con el medio externo (en general, la capital Montevideo). Esto refiere fundamentalmente al escaso desarrollo de proveedores y servicios locales afectados a las actividades del territorio, así como de complementariedades o relaciones entre empresas y sectores productivos o de servicios en el territorio.

Otro aspecto importante es la mayor incidencia de la informalidad en el empleo en esta región respecto a los promedios nacionales. Según la Encuesta Nacional de Hogares Ampliada (ENHA) 2006, en el

país el 35% de los ocupados no estaba registrado en el Banco de Previsión Social (BPS), situando dicho *guarismo* en 39% para el interior. En la región noreste Artigas presenta un 49%, Cerro Largo 50%, Rivera 54% y Treinta y Tres 40%.

Otra característica común a estos departamentos y, en particular, en las localidades de frontera,⁶ es el condicionamiento que la relación cambiaria tiene sobre la actividad económica local. En torno al tipo de cambio, históricamente favorable al país vecino, se ha desarrollado una fuerte cultura de abastecimiento de alimentos y bienes de consumo duradero en la frontera (Brasil), disminuyendo las posibilidades de desarrollo del comercio local, así como de una gran gama de servicios y actividades que se ven limitadas.

Para finalizar este punto, cabe señalar la existencia de un sector particular, los *Free Shops* (Foto 1). Se trata de comercios establecidos en las ciudades de frontera (del “lado uruguayo”) con exoneraciones impositivas para las ventas a extranjeros (no pueden vender a residentes uruguayos), ofreciendo artículos importados de alta calidad dirigidos a una clientela de poder adquisitivo alto en el estado brasileño de Río Grande del Sur. Se trata de un régimen especial de “tiendas de frontera”, donde los productos que se venden son importados, entran en régimen de “mercadería en tránsito” y su venta se considera una exportación.⁷

6 Aunque no solamente, ya que ciudades como Melo, Treinta y Tres o Tacuarembó se pueden considerar igual de afectadas por el fenómeno de la frontera dada la escasa distancia a la misma y la trayectoria histórica que marca la influencia del comercio y el contrabando de frontera como un ingrediente cotidiano en el devenir de esas localidades (Rodríguez Miranda, 2009).

7 Las principales características del régimen de Tiendas de Frontera son: 1) el régimen se aplica en las ciudades de Rivera, Chuy, Artigas, Río Branco y Acegúa; recientemente se extendió a Bella Unión 2) las mercaderías del exterior pueden venir en “transito”; 3) las mercaderías que ingresan desde el mercado interno están gravadas por IVA y por IMESI. El IVA será devuelto a la empresa compradora a través de certificados de crédito de acuerdo al régimen de exportadores; 4) sólo pueden vender ciertos bienes establecidos por el Poder Ejecutivo y exclusivamente a turistas extranjeros. Esas ventas se consideran exportaciones. Fuente: www.dgi.gub.uy.

Foto 1: *Free Shops* en la capital de Rivera, departamento de Rivera.



Fuente: Foto propia

Los *Free Shops* se crean en la segunda mitad de los años noventa para compensar los cada vez más frecuentes “ciclos” económicos desfavorables que sufrían las localidades de frontera en el noreste (debido al tipo de cambio con Brasil). Esto sin ser una solución económica genuina fue un gran paliativo que, por ejemplo, creó más de cinco mil puestos de trabajo en Rivera (Domínguez, 2004). En Rivera es donde se desarrolló el sector más importante de *Free Shops* en la Frontera (cerca de 50 casas). También en el Chuy hay un desarrollo importante de este sector similar al de Rivera; en Artigas hay mucho menor desarrollo de este tipo de comercio, pero con presencia de algunas tiendas grandes; hay cerca de una decena en Río Branco y actualmente se están instalando los primeros en Acegúa.

¿Por qué es relevante estudiar el tema de la frontera noreste en Uruguay?

La frontera internacional en la región noreste no es una separación sino una integración de las realidades de ambos países, que alcanza su mayor expresión en las ciudades fronterizas que constituyen en verdad un único conglomerado urbano, unidos por un puente o incluso una calle, sin barrera física alguna (como en Rivera). Por lo tanto, lo que no reconocen los límites administrativos nacionales es asumido por la vía de los hechos por los actores locales de estas sociedades, para los que la frontera es parte clave de los procesos económicos y sociales de la región.

De esta manera, a pesar de que la frontera política restringe legalmente las interacciones económicas formales, las ciudades brasileras de la frontera han jugado históricamente un rol de competencia (y mucho menos de complementación) con las del “lado uruguayo”, principalmente como centros urbanos comerciales y de servicios para la región noreste de Uruguay. El contrabando, que afecta a todo el país (ya que la mayor parte del mismo siempre se comercializó en Montevideo), así como el abastecimiento de alimentos y bienes duraderos por parte de la población local en la frontera brasileras, fueron desde siempre un hábito incorporado en la vida social y económica del noreste. Estas características, que ya fueron varias veces señaladas en el pasado (UdelaR, 1998a, 1998b, 1998c), mantienen vigencia según la investigación propia ya mencionada (Rodríguez Miranda, 2009).

Sin embargo, es oportuno señalar que desde el territorio hay una percepción de que la problemática de la frontera no se identifica como un aspecto relevante, o ni siquiera se tiene en cuenta, desde la política nacional. Es decir, que los actores locales de la región manifiestan la necesidad de incorporar a la frontera en la consideración de las políticas de desarrollo económico y no encuentran respuesta desde el gobierno nacional, a la vez que las capacidades locales son limitadas para generar procesos propios con independencia de los programas nacionales de apoyo a la producción y al desarrollo. Esa limitada capacidad local queda manifiesta en los recientes trabajos de ART PNUD, donde se señala la dependencia de la institucionalidad que se crea en estos territorios pero a impulso de los programas y recursos nacionales, en lógicas que muchas veces no consideran adecuadamente la realidad local (2008a, 2008b, 2008c).

Si se realiza un relevamiento de las políticas y programas de los diferentes Ministerios y ámbitos de gobierno nacional,⁸ que son fundamentales en un país altamente centralizado como Uruguay con limi-

8 Por ejemplo, en lo referido a competitividad y apoyo productivo el sitio www.uruguayfomenta.com.uy reúne todos los programas y apoyo existentes en el país. Las páginas web de los Ministerios se encuentran en: http://www.presidencia.gub.uy/_web/pages/gob.htm#min

tada autonomía de los gobiernos locales tanto en materia de recursos como competencias (Arocena, 2008; Rosales y Carmona, 2007), se puede establecer que la frontera está ausente en las consideraciones. Una excepción es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) que cuenta desde 2006 con el “Programa de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo”,⁹ que aborda las siguientes áreas temáticas: identidad, educación, medio ambiente, protección social y derechos laborales, salud y economía social.¹⁰

La ausencia del tema de la frontera también es una característica de la investigación nacional en economía. A nivel académico, en economía hay trabajos e investigaciones realizados en departamentos de frontera pero no hay un abordaje metodológico de la problemática de la frontera, ni programas de investigación que tengan un eje central sobre la temática frontera en sí misma.¹¹ Como señalo en otro artículo (Rodríguez Miranda, 2005b), todo esto no está exento de la concepción que la visión centralista montevideana ha contribuido a imponer en el pasado de que las dimensiones del país no justifican pensar en especificidades territoriales, poniendo énfasis en los análisis macroeconómicos y sectoriales nacionales (Foto 2).

9 <http://frontera.mides.gub.uy/mides/index.jsp>

10 El proyecto Economía Social de Frontera cuenta con financiamiento del Mercosur (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur) y se propone contribuir al fortalecimiento de estrategias de generación de ingresos de personas en situación de pobreza a partir del apoyo a emprendimientos productivos asociativos y la promoción de experiencias de intercambio comercial micro regional desde los departamentos fronterizos con Argentina y Brasil. En los dos llamados públicos realizados hasta 2009 se habían presentado 208 proyectos.

11 Se puede mencionar, por ejemplo, trabajos de la Regional Norte de la Universidad de la República (UdelaR) sobre el departamento y ciudad de Salto que limita con Argentina (ver: <http://www.unorte.edu.uy>), trabajos de la Regional Noreste del Centro Latinoamericano de Economía Humana (Claeh) con énfasis en desarrollo rural y fortalecimiento institucional, en Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo (ver: <http://www.claeh.org.uy>), así como algunas iniciativas del Instituto de Estudios del Desarrollo Local y Regional de la Universidad Católica del Uruguay, sobre todo en el litoral oeste del país, en este caso con la característica especial de que se quiere impulsar un enfoque transfronterizo con las localidades vecinas de Argentina (ver: <http://www.ucu.edu.uy>).

Foto 2: A la izquierda: puente Maúa que une la localidad uruguaya de Río Branco con la brasilera Jaguarão. A la derecha: calle y plaza que une Brasil y Uruguay en la ciudad de Rivera–Santana do Livramento



Fuente: Foto propia

Por lo tanto, es fundamental que se investigue sobre la problemática de la frontera y su impacto en términos del desarrollo local, para poder comprender mejor las realidades fronterizas y, de esa forma, generar insumos importantes que puedan guiar las políticas nacionales y locales de desarrollo. Si no se avanza en esta línea de trabajo, seguirán siendo incompletos los diagnósticos y, por lo tanto, las acciones e intervenciones en la región noreste del país, donde la frontera con Brasil debe ser un factor clave dentro de una estrategia de desarrollo.

La incidencia de la frontera en el desarrollo económico local

La situación cambiaria actual: ¿quiebre con la historia? Históricamente la relación cambiaria, no exenta de vaivenes, ha favorecido en general a las compras del lado brasilero de la frontera. Sin embargo, hay que señalar que desde la crisis del 2002 en Uruguay (con la gran devaluación del peso uruguayo en ese año) y la apreciación del real (moneda brasilera) en los últimos años, la relación cambiaria ha marcado un vuelco histórico favoreciendo a Uruguay y revirtiendo el flujo de compra de bienes en la frontera: hoy son brasileros los que compran en las ciudades uruguayas. Sin embargo, esta situación que ha marcado una mejor coyuntura para el comercio local de estos departamentos es un proceso que no pierde memoria de lo que ha sido la historia y que, por lo tanto, vive con el fantasma de un posible futuro vuelco a un tipo de cambio favorable para Brasil.

Tabla 2: Evolución de principales variables macroeconómicas en Uruguay Período 1998-2008

Año /Variable	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tasa variación PIB (% real anual)	4.5	-2.8	-1.3	-3.4	-11	2.2	12.3	7.5	4.6	7.6	8.9
IPC variación Dic-Dic (en %)	8.6	4.2	5.1	3.6	25.9	10.2	7.6	4.9	6.4	8.5	9.2
Tasa de desempleo (hasta 2004 país urbano; desde 2005 país total)	10.1	11.3	13.6	15.3	17	16.9	13.1	11.5	10.9	9.2	7.6
Tipo de cambio \$/US\$. Variación promedio Dic-Dic (en %)	8.3	7.5	7.4	12.9	93.7	7.3	-9.2	-11	3.4	-11.2	12.3
Tipo de cambio real efectivo con Brasil (base 2000 =100)	137	96.2	100	88.3	105.7	130	134.4	139.4	147.8	153.9	143.9
Tipo de cambio real efectivo con Argentina (base 2000 =100)	98.3	99.4	100	104.3	62.2	78.9	76.8	68.9	67.2	65.1	57.4
Tipo de cambio real efectivo global (base 2000 =100) (*)	111.5	99.4	100	100.7	107.1	138.5	139.9	126.5	125	123.3	112.1

Fuente (salvo aclaración): IECON (2009) "Informe de Coyuntura. Uruguay 2008-2009". Instituto de Economía de FCEA de UdelaR, Montevideo. Nota: para tipo de cambio real efectivo Brasil, Argentina y Global: fuente BCU 2000-2008; fuente IECON 1998-2000. (*) 1998 y 1999 canasta: Alemania, RU, Italia, Francia, Japón, EEUU, Países Bajos, Argentina, Brasil (IECON) (*) desde 2000 canasta: Alemania, RU, Italia, EEUU, España, China, México, Argentina, Brasil (BCU)
Fuente: Elaboración propia a partir de datos preliminares de OPP.

Es necesario, para contextualizar este análisis, que la actual crisis internacional no ha tenido un impacto fuerte en Uruguay. La última crisis importante del país data de 2002, que es resultado de un proceso de recesión que comienza en 1999 (devaluación del real, moneda de Brasil) y termina con una caída de 11 puntos en 2002, con una gran devaluación del peso (en diciembre de 2001 tenía lugar la crisis en Argentina).

A partir de 2002 comienza un proceso de recuperación de la economía uruguaya, al tiempo que se comienza a ganar competitividad en forma sostenida con Brasil (lo inverso sucede con Argentina; ver tabla

2). Desde 2004 a 2008 el país creció a tasas históricas,¹² e incluso para 2009 las previsiones a septiembre de 2008 son de un crecimiento de entre 1% y 2% (a pesar de la crisis mundial).¹³

Esta coyuntura de crecimiento económico y relación cambiaria favorable a Uruguay respecto a Brasil, que ya se extiende unos cuantos años, ha significado un aumento del negocio de los *Free Shops* (con nuevos comercios instalados y ampliaciones de los existentes), a la vez que grandes comercios con casas centrales en Montevideo se instalaron en las ciudades de frontera con amplias sucursales. Este auge ha dinamizado la economía de la frontera y generado oportunidades de empleo local. Sin embargo, trabajos recientes (Rodríguez Miranda, 2009) revelan que la incertidumbre permanece como un freno a la inversión y el desarrollo del empresariado local (aspecto que también se señala como debilidad y amenaza al desarrollo local en ART PNUD, 2008c).

En definitiva, el actor local percibe esta situación como una bonanza, inusual por su duración, pero esperando el ciclo negativo, en cualquier momento. El fundamento último de esta situación descansa en variables de la macroeconomía del país y su relación con Brasil, nada más alejado del ámbito de influencia y decisión del actor local.

La frontera como oportunidad (no realizada). La frontera en la región noreste es sin duda una fuente de oportunidades de desarrollo, sin embargo, no aprovechadas plenamente. Un caso de oportunidades creadas refiere al régimen de los *Free Shops* que genera un gran movimiento de público brasileiro que, como se señaló anteriormente, viaja desde diversos puntos del estado de Río Grande Do Sul para realizar las compras de productos importados de diversa gama, dentro de un nivel alto de calidad (incluso algunos son bienes suntuarios).

12 La tasa histórica de crecimiento anual del PIB para Uruguay, tomando el periodo 1970 a 2003, había sido de un modesto 1.01%, mientras que la década de mayor crecimiento había sido del 70 al 80 con una tasa promedio de 2.5% (Bittencourt, Rodríguez Miranda y Torres, 2009: 6).

13 La previsión del Instituto de Economía (UdelaR) es de un crecimiento del PIB de 1.3% para 2009. Información disponible en Área de Coyuntura en www.iecon.ccee.edu.uy

En la ciudad de Rivera los propios empresarios de los *Free Shops* y agentes de gobierno (Rodríguez Miranda, 2009) estiman que Rivera recibe normalmente, con buena relación cambiaria, unos 10,000 brasileros por semana (que no pernoctan) que consumen en la ciudad (fundamentalmente compras a los *Free Shops* y restaurantes). Según ART PNUD (2008b), los *Free Shops* de Río Branco reciben en promedio 1,000 turistas diarios (mayoritariamente brasileros, que no pernoctan). En Artigas los actores locales estiman un contingente bastante menor de turismo de compra asociado a los *Free Shops*, a pesar de lo cual es la fuente de dinamismo que posee la ciudad. Es preciso notar que las estadísticas oficiales no recogen datos del turismo de compra que no realiza trámites migratorios en la frontera seca con Brasil.¹⁴

A modo de poder ponderar el impacto de este turismo que busca los *Free Shops* se puede decir que dicho flujo representa en una semana el 13% de la población en el caso de Rivera (de las tres ciudades la mayor) y el 58% en el caso de Río Branco (de las tres la menor). Por lo tanto, se trata de una gran oportunidad para obtener más riqueza y empleo que pueda ser apropiado localmente.

Sin embargo, como se muestra en ART PNUD (2008a, 2008b y 2008c) salvo los *Free Shops* el resto del comercio local tiene como clientes a los propios habitantes de la ciudad, lo que implica un mercado de ingresos medios bajos y una población relativamente pequeña, con gran importancia de los empleados públicos y los productores y trabajadores rurales (Rodríguez Miranda, 2009). En efecto, el turismo de compra en los *Free Shops* permanece unas pocas horas y se va, en el mejor de los casos adquiriendo algún servicio local, como en el rubro gastronomía. Lo que se refleja en ciudades que tienen una infraestructura precaria, con poca capacidad hotelera y de baja calidad, y en general pobres servicios (ART PNUD, 2008a, 2008b y 2008c). Contrastando con la infraestructura moderna de los *Free Shops* y su público de alto poder adquisitivo.

14 El Ministerio de Turismo y Deporte realiza una Encuesta de Turismo Receptivo, pero que no incluye el turismo de compra en la frontera seca con Brasil, que básicamente asiste a los *Free Shops* (ver Anuario 2009 en www.mintur.gub.uy).

Además de los *Free Shops*, como ya se había adelantado, dada la excepcional coyuntura que se vive desde hace unos años respecto al tipo de cambio, muchas cadenas de grandes tiendas (vestimenta, electrodomésticos, supermercados, bazar y variedades) originarias de Montevideo han instalado sucursales en las ciudades de frontera con Brasil. Si bien esto tiene un impacto importante en empleo no está acompañado de un desarrollo de igual forma del comercio y servicios locales.

Otro aspecto que hay que destacar es el no desarrollo de un sector de turismo en estas ciudades y departamentos, más allá de alguna actividad o emprendimiento muy puntual. Esto ocurre a pesar de que, como se señala en (CONSUR, 2008), hay oportunidades para aprovechar el entorno paisajístico y algunas atracciones naturales interesantes, incluso con la existencia de áreas naturales protegidas, además de que existen actividades tales como festividades, eventos culturales y deportivos, como atracciones puntuales en el calendario anual, a lo que se le suman en la región algunos recursos históricos patrimoniales (Rodríguez Miranda, 2009).

A partir de varias entrevistas realizadas con actores de la región (públicos y privados), se puede decir que el desarrollo del turismo como actividad económica importante en la región requeriría de inversiones importantes por parte del empresariado local y una mejora considerable de la infraestructura de servicios que ofrece la región (Rodríguez Miranda, 2009). Para lo cual es necesario también un liderazgo del gobierno local (la Intendencia) y la articulación público-privada, aspecto en el que las Agencias de Desarrollo Local que existen en Rivera y Cerro Largo pueden ser el instrumento catalizador. También el rol de inversores externos a la región puede ser muy importante para dinamizar un proyecto de este tipo, tanto nacionales como inversores brasileros.

Un caso de desarrollo local exitoso en la frontera y que involucra al sector comercial y de servicios en la ciudad es el Carnaval de Artigas. Se trata de un carnaval al estilo de Río de Janeiro, con mucha de la “cultura” brasilera pero llevado adelante por uruguayos (el evento se organiza y desarrolla en la ciudad de Artigas). Es una expresión cultural que resulta de un sentimiento genuino de frontera, donde la lengua que se habla es una mezcla entre portugués y español (el “portuñol”),

y donde cada barrio de la ciudad de Artigas impulsa y respalda a una agrupación, que compite por ser la “Escola de Samba” ganadora.

Como muestra Tafernaberry (2008), se trata de un evento que involucra a unas 8,000 personas (en una localidad de 40,000) en su organización, incluyendo el trabajo preparatorio y de ensayos previos, que comienza varios meses antes de febrero. Son unas 3,000 las personas que participan directamente del show, como parte de las “Escolas de Samba” que desfilan por la principal avenida de Artigas. Los turistas que acuden en los tres días que dura el evento se estiman en unos 18,000, quienes generan más de 1.5 millones de dólares americanos.

Este es un caso en el que funciona la asociatividad, ya que las diferentes agrupaciones tienen una fuerte competencia entre sí para ser la mejor del carnaval, pero cooperan intensamente para que el producto carnaval en su conjunto tenga éxito y permanencia en el tiempo, lo que se ha logrado, captando mucho turismo que proviene de la capital Montevideo e incluso desde Brasil. Esto ocurre en el señalado contexto de precaria infraestructura de servicios que tiene la ciudad de Artigas,¹⁵ y sin un desarrollo de ofertas turísticas complementarias y atractivas (más allá de los *Free Shops*), lo que limita el impacto de esta experiencia a un evento puntual que no alcanza para impulsar un proyecto turístico local de mayores dimensiones.

La frontera como freno. En primer lugar, es necesario preguntarse por qué la frontera que presenta muchas oportunidades para generar desarrollos comerciales, turísticos y culturales que pueden tener importante impacto económico local, no logra concretar esas potencialidades en realidades. Ni siquiera en un periodo de gran crecimiento económico

15 En Artigas hay sólo unas 150 plazas en hoteles y 100 en alojamientos particulares, lo que implica que gran parte del público que se recibe se aloja en casas de conocidos o familiares, o también acampa, siendo totalmente desbordada la capacidad de la ciudad en los días de carnaval. También hay carencia de servicios adecuados y variados de restaurantes, hay problemas con los servicios de baños, no hay cafés con horarios extendidos, son varias las dificultades de transporte y otras condiciones inadecuadas de infraestructura en la ciudad para impulsar un mayor desarrollo turístico (Tafernaberry, 2008; ART PNUD, 2008a).

del país y de situación cambiaría muy favorable respecto a la de Brasil, como fue señalado.

En segundo lugar, hay un efecto importante de la frontera que agudiza algunas condiciones de debilidad que tienen estas economías para desarrollar entramados productivos y cadenas de valor locales. En ART PNUD (2008a, 2008b, 2008c) se muestra cómo estas economías se caracterizan por la presencia de grandes agroindustrias, representadas por pocas empresas, que funcionan con una alta desarticulación con el resto de la economía local. Esto significa que los proveedores, los servicios y las actividades complementarias y conexas que se generan refieren a vínculos externos al territorio antes que a articulaciones entre ofertas y demandas en el territorio. Esto también sucede en otros departamentos y territorios del país, dada la gran desigualdad entre ellos y la capital del país (en términos de población, mercado, infraestructura, empresas, etcétera) que funciona como gran metrópolis que inhibe desarrollos locales de proveedores y servicios en un país de distancias relativamente cortas como Uruguay (Rodríguez Miranda, 2006).

Sin embargo, en la región noreste la situación antes señalada es aún más complicada, ya que el territorio sufre una doble competencia por esos desarrollos, con Montevideo y con el Brasil. Es decir que, las empresas del territorio, si no se abastecen de insumos, productos y servicios desde Montevideo, lo hacen desde Brasil. Es así que, la incertidumbre asociada al tipo de cambio, el fenómeno del contrabando y la dependencia de Montevideo en múltiples aspectos, dificulta que se desarrollen actividades pujantes de pequeñas y medianas empresas locales, asociadas, por ejemplo, al comercio, turismo, artesanías o servicios a empresas.

Resultados preliminares en Rodríguez Miranda (2009) muestran algunas claves que pueden estar operando como frenos al desarrollo de tejido productivo local en esta región de frontera: una mayoría de empresariado local constituida por pequeños empresarios, con dificultades asociadas al acceso a recursos de capital, carencias en capacitación y falta de conocimiento en aspectos de comercialización vinculados a actividades que apunten a productos de calidad y públicos exigentes; la desarticulación de la oferta y demanda en el territorio, con fuertes

rasgos de dependencia de abastecimientos desde Montevideo y Brasil; una alta incertidumbre que determina conductas de aversión al riesgo, proclives al oportunismo y no cooperativas; esto último se respalda en una experiencia histórica de que ese tipo de conducta es “premiada” con la sobrevivencia, mientras que las alternativas (arriesgar, invertir, cooperar, asociarse) conducen al fracaso y la quiebra.

Hacia un marco conceptual para analizar e impulsar el desarrollo local en la frontera Uruguay-Brasil.

Consideraciones previas. Un primer asunto previo es considerar la importancia de la frontera en un mundo que se globaliza y que, en algunos casos, se integra regionalmente. Respecto a la importancia de las fronteras binacionales hay una extensa literatura sobre el “efecto frontera” a partir del trabajo de McCallum (1995), que estimó que el comercio entre las provincias de Canadá era 20 veces mayor que con estados de similar tamaño y distancia en EU.¹⁶ En particular, en procesos como el de la Unión Europea, ha sido utilizado como una medida del avance de la integración de los países en un mercado único. Un reciente trabajo (Cafiso, 2009), que estima los efectos de frontera a nivel sectorial en el mercado común europeo, encuentra que la integración se profundiza a través del tiempo reflejando una disminución del efecto frontera (comparando dos periodos: 1995-1998 y 2000-2003).¹⁷ Ese mismo trabajo aporta evidencia de que el efecto frontera se reduce cuanto mayor es la concentración industrial (sectores con mayores economías de escala y retornos crecientes), explicando el resultado en el “efecto mercado doméstico”¹⁸ del mercado común europeo. Es decir,

16 El efecto frontera se estima a partir de una ecuación donde el flujo de comercio desde una región exportadora (Provincia, Estado) hacia una importadora es una función logarítmica lineal del PIB en las dos regiones y la distancia entre ambas, donde una variable *dummy* toma valor 1 si estas regiones pertenecen al mismo país y 0 si no ocurre esto. El coeficiente de la variable *dummy* recoge el efecto frontera.

17 En un ranking de 20 sectores, el sector con menor efecto frontera es el de producción de maquinaria y computadoras (sector de perfil exportador) y el que presentaba mayor efecto frontera era el sector de agua, gas y electricidad (mucho más orientado a los mercados domésticos).

18 El “Home Market Effect” refiere a que el atractivo de una localización para la produc-

la frontera parece perder importancia en el contexto de un proceso de integración profunda.

El caso de la frontera Uruguay-Brasil está afectado por el proceso de integración regional del MERCOSUR. Sin embargo, éste está aún lejos de ser de la profundidad del proceso europeo, configurando actualmente una unión aduanera imperfecta con varias “perforaciones” y con un comercio intra-zona que presenta algunas dificultades y barreras no arancelarias (Red MERCOSUR, 2006). No obstante, recientemente se han realizado algunos avances, no justamente hacia la profundización de la unión aduanera para avanzar a un mercado común, pero sí, por ejemplo, hacia el abordaje de las asimetrías entre países y la discusión de cómo transformar a la integración en un instrumento para el crecimiento económico de los países miembros (Red MERCOSUR, 2008a, 2008b).

Más allá de la continuidad del proceso de integración, parece bastante claro que estamos lejos de un proceso donde las fronteras en el MERCOSUR pierdan importancia en el mismo sentido que ocurre con el mercado común europeo. Incluso, hay evidencia de que el efecto frontera aún tiene una importancia significativa en la segmentación de los mercados aun en fronteras bastante inocuas y enmarcadas en acuerdos de integración regional, como la de Canadá y EU (Gopinath y otros, 2009).

Hechas las anteriores observaciones, cabe señalar que solamente considerar un enfoque desde la perspectiva macro del comercio entre países no es suficiente para entender el fenómeno de la frontera desde la perspectiva de los impactos en el desarrollo local, lo que supone pensar en localidades y sus poblaciones, sujetas a condiciones específicas que determinan realidades que se entienden mejor desde lo territorial que solamente desde la política comercial nacional.

ción (por ejemplo, un país) depende del tamaño relativo del mercado doméstico y de la accesibilidad relativa que exista desde allí a los mercados externos. Esta relación entre economías de escala y retornos crecientes y los costos de transporte o accesibilidad es la base del funcionamiento de los modelos de la nueva geografía económica (Krugman, 1991).

Por ejemplo, el NAFTA seguramente ha contribuido a la transformación de la frontera México-EU, pero la misma no se entiende solamente desde el proceso de integración regional, sin tener en cuenta la especificidad de dicha frontera, entre un país desarrollado y otro no desarrollado. De hecho, el fenómeno de la maquila data de los ochenta, cuando las ciudades de la frontera se convirtieron en importantes puntos de crecimiento del país (Díaz-Bautista y otros, 2003), bastante antes del NAFTA. Incluso luego del NAFTA, había quienes afirmaban que dicho proceso impulsó más a la maquila, los que argumentaban que son procesos independientes y quienes aseguraban que el NAFTA era desfavorable a la industria maquiladora (Gruben y Kiser, 2001).

La especificidad de la frontera México-EU determina que el crecimiento industrial haya sido posible por el aprovechamiento de una región binacional que permite que las firmas de uno y otro lado en las ciudades “gemelas” de la frontera puedan operar con distintos costos laborales y explotar diferentes ventajas en cada territorio en el marco de una estrategia empresarial global (Barajas, 2001). A su vez, hay evidencia de que el desarrollo exportador de la maquila del lado mexicano generó actividad del lado de EU para el abastecimiento de insumos y servicios para la maquila, lo que demuestra que la frontera ha funcionado como un centro binacional de producción (Hanson, 1996).

Los diferentes niveles de desarrollo y costos en estas ciudades fronterizas de México-EU determinan una situación específica que no se reproduce, por ejemplo, en la frontera del noreste de Uruguay. En este caso, como se ha comentado, la frontera Uruguay-Brasil no muestra un crecimiento económico importante ni un desarrollo industrial (ni en los noventa ni ahora). Aunque sí ha mostrado históricamente un dinamismo comercial interesante, que favorece a un lado u otro de la frontera según la relación cambiaria.

Por otra parte, la frontera implica mucho más que procesos económicos entre empresas. Como expone Brugués (2001), a pesar de los efectos positivos en crecimiento económico y baja del desempleo en la frontera mexicana en la década del noventa, seguía presentando problemas importantes de bajos ingresos y pobreza. También desde

la perspectiva de EU, una publicación de la Federal Reserve Bank of Dallas (2001) se preocupaba por los problemas de la inmigración ilegal y las colonias hispanas en suelo estadounidense en asentamientos en la frontera (además de cómo se afectaba el mercado laboral en la frontera de EU ante los menores salarios en la frontera mexicana). Es decir, que los procesos económicos liderados por grandes firmas, de origen exógeno, no necesariamente permiten por sí mismos solucionar todos los problemas de desarrollo de un territorio.

Estos aspectos llevan a sugerir, como señala Díaz-Bautista (2003), que hay cuestiones a las que se puede contribuir con iniciativas locales de desarrollo, que no dependen de grandes inversiones externas, sino de generar condiciones institucionales favorables a su desarrollo con un rol importante de la política pública.

Por último, hay que señalar que obviamente la situación actual en la frontera de México-EU no es la misma que la de los noventa, cuando presentaba un importante crecimiento económico. Desde el advenimiento de la crisis mundial en 2008, la economía de México ha sufrido un impacto muy grande, en particular en el sector de la maquila altamente dependiente de EU.¹⁹ De acuerdo con el CNIMME (2009), el sector de la maquila en México enfrenta actualmente la amenaza de la continuidad de la recesión en el mundo desarrollado y sobre todo en EU, la competencia por la localización de la maquila en el sudeste de Asia, el este de Europa y Brasil, posibles problemas inflacionarios en México y problemas de regulación y fijación de reglas de juego claras para la IED en el sector. Dentro de las oportunidades destaca el encarecimiento del costo laboral en China, problemas que también enfrenta la maquila en Asia y, sobre todo, la localización geográfica: la frontera con EU. Por otra parte, se señala que, este momento de crisis también puede ser un momento para captar nuevas inversiones, dados los fuertes procesos de reestructura de la industria en EU.

19 Según el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (CNIMME, 2009), entre octubre de 2008 y julio de 2009 la industria maquiladora de México perdió 105,400 empleos. Por otra parte, la CEPAL (2009) estima para 2009 una caída del PIB mexicano de -6.7, que es muy superior al -1.8 que se espera para el promedio de América Latina y el Caribe.

Sin embargo, Rivera de la Rosa (2009) hace otro planteamiento hacia el futuro pensando en la industria maquiladora mexicana. El argumento es que si la frontera de México compite sólo por mano de obra barata y una buena relación cambiaria, todos factores de precios, seguramente enfrente problemas para competir con otros países que además de eso ofrecen condiciones competitivas en cuanto a servicios y encadenamientos productivos. Por lo tanto, la autora sugiere que México debería prepararse para abordar la sustitución de importaciones de insumos a través de la incorporación de pequeñas y medianas empresas al proceso productivo de las grandes firmas exportadoras. Es decir, fomentar el surgimiento de encadenamientos productivos locales.

Lo anterior tiene punto de contacto con las previsiones que se podrían hacerse para el futuro en la frontera Uruguay-Brasil. Como se analizó, desde hace unos años la relación cambiaria favorece a Uruguay y dado ese factor precio se ha incrementado sustancialmente la actividad de los *Free Shops* y de casas comerciales de Montevideo que se han instalado en la frontera generando muchas fuentes de empleo (ART PNUD, 2008a, 2008b, 2008c). Pero si se vuelve a una relación cambiaria más similar a la histórica, que favorecía al Brasil, seguramente estos territorios van a sufrir una importante pérdida de empleo y dinamismo económico. Por lo tanto, si no hay un encadenamiento de estas actividades, hoy en auge, con pequeñas empresas locales que permitan a su vez encadenamientos productivos y actividades complementarias (por ejemplo, con desarrollo de servicios turísticos, producciones locales diferenciadas o con marcas de origen, etcétera) permitiendo desarrollar otras ventajas competitivas que no descansen absolutamente en el factor precio, el riesgo de no sostenibilidad de la actual buena coyuntura permanecerá demasiado alto.

Lo más importante de los argumentos esgrimidos en los últimos párrafos es que para sostener el desarrollo económico del territorio no alcanzaría solamente con las políticas macroeconómicas dirigidas al tipo de cambio, la inflación y los beneficios fiscales que atraigan inversiones externas. Es necesario generar competitividad territorial genuina, que seguramente requiera de mucho de lo otro (o todo), pero que se trata también de una construcción local (sistema productivo o

encadenamientos productivos locales) que depende de las especificidades del territorio, sus recursos y sus potencialidades. Esto es, principalmente, que depende de sus recursos humanos, su capital social y sus pequeñas y medianas empresas. Cómo se relacionan estos aspectos en un ambiente particular de frontera es sumamente importante para entender el funcionamiento de la economía local y sus alternativas posibles de desarrollo.

Un marco conceptual para la frontera noreste de Uruguay. Renard (1992), con una visión desde la geografía y la demografía, se hace preguntas interesantes: ¿existen poblaciones fronterizas particulares? o ¿es posible diferenciar a dos poblaciones fronterizas vecinas? Dentro de una serie de tipos de frontera, este autor menciona uno que ajusta al caso particular de la frontera de Uruguay–Brasil, que refiere a los *espacios transfronterizos*. Estos son espacios de metamorfosis y contacto cultural, donde más que dos sociedades y dos poblaciones se trata de una amalgama que construye una realidad particular.

La particularidad de un espacio transfronterizo hace que la vida transcurra de forma continua sin aplicar los límites administrativos de la frontera, incluso por encima de las dificultades que estos conlleven. En el caso de las ciudades de la frontera Uruguay–Brasil, incluso las aduanas y trámites de migración se realizan en puestos en las afueras de las ciudades. Es decir, que las personas que viven en cualquiera de los dos márgenes de la frontera tienen libre desplazamiento y desarrollan sus actividades como si se tratara de un único núcleo urbano (sólo se trata de cruzar caminando un puente o incluso una simple calle en el caso de Rivera). A su vez, si una persona de Brasil llega, por ejemplo, a Rivera (ciudad uruguaya), y va a permanecer en ella sin adentrarse mucho más en el Uruguay (incluso si visita lugares próximos a Rivera) no necesita realizar ningún trámite de migración (debiendo sí a su regreso pasar por un control aduanero brasileño en el puesto correspondiente situado a unos kilómetros de la vecina Santa do Livramento).

La anterior descripción permite decir que en la consideración de un espacio transfronterizo como el de la frontera Uruguay–Brasil,

donde además la principal actividad es la comercial y la venta minorista, es necesario incluir en el modelo de análisis que las compras de bienes y servicios que realizan las personas en esas comunidades de frontera cambian entre los dos países, o lados de la frontera, sin ninguna dificultad y de acuerdo a las fluctuaciones en el tipo de cambio real. De acuerdo con Campbell y Lapham (2001), para los empresarios minoristas en las comunidades de frontera las variaciones en el tipo de cambio real representan cambios en el precio de un bien sustituto, por lo que tiene efectos similares a un shock de demanda típico. Ellos encuentran para los sectores de tiendas de alimentos y lugares de venta de comida, en condados de frontera entre Canadá y EU, que la reacción ante una variación en el tipo de cambio real induce a un cambio en el número de tiendas, en forma contemporánea o con un rezago de un año respecto a la variación cambiaria.

Este es un resultado bastante diferente del que proporcionan los modelos macroeconómicos que asumen precios rígidos y barreras de entrada y salida del mercado. En ese caso el ajuste es a través de variación de la producción promedio o tamaño promedio de las empresas existentes, mientras que, asumiendo flexibilidad en los precios minoristas y libre entrada al mercado (o con costos bajos), el ajuste es principalmente vía reducción o aumento de los comercios o empresas de uno u otro lado de la frontera (Campbell y Lapham, 2001). Esto parece ser una buena interpretación para aplicar a los efectos de las fluctuaciones cambiarias en la frontera Uruguay-Brasil, donde predominan las actividades de comercio minorista, gastronomía y restaurantes, sector de producción y venta de alimentos, así como algunos servicios técnicos o profesionales, que muestran comportamientos de este tipo, donde por periodos estas empresas y negocios florecen y se multiplican en un lado de la frontera (mientras desaparecen en el lado vecino), y por otros momentos ocurre exactamente lo contrario.²⁰

Si bien la anterior es una aproximación adecuada a los efectos del tipo de cambio real sobre las relaciones económicas que se establecen

20 Lamentablemente, no se cuenta con estadística disponible de creación y destrucción de empresas para argumentar esto con mayor precisión.

en un espacio transfronterizo, da cuenta de un factor exógeno que escapa al control de los actores locales. El marco conceptual desarrollado en Velde (1998) ofrece una herramienta de análisis que incorpora también factores endógenos, que son tan importantes como los exógenos.

Velde (1998) analiza el mercado de trabajo en la región holandesa de Arnhem-Nijmegen fronteriza con Alemania, estableciendo que las relaciones están influenciadas por factores exógenos y endógenos. Los primeros refieren a aquellos que escapan a la decisión e influencia de los actores y organizaciones locales, por ejemplo, en el caso de la frontera Uruguay-Brasil serían la evolución del tipo de cambio (aspecto que no es más relevante en la Europa integrada), la legislación y normativa nacional de cada país (aspecto aún relevante en Europa) y las barreras no arancelarias (en buena parte relacionadas con el anterior aspecto). Van Houtum (Velde, 1998) distingue tres tipos referidos a los factores endógenos: factor acción (*action-region*), factor cognitivo (*cognition-region*) y factor afectivo (*affection-region*).

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

A su vez, buscando la construcción de un modelo de análisis propio, este artículo incorpora al marco conceptual que esos factores endógenos operan dentro de un entorno institucional donde hay determinadas reglas de juego, en el sentido de Williamsom (1993), no exentas

de relaciones de poder que también hay que considerar, en el sentido que plantea North (1993). Las reglas de juego o marco institucional determinan condiciones que favorecen determinados estados de los factores endógenos asociados a lo cognitivo, afectivo y la interacción entre las personas.

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

Al respecto, en ART PNUD (2008c) se puede ver que hay visiones diferentes desde los actores locales de Rivera en lo referido al factor afectivo. Unos manifiestan que hay que mejorar la integración de Rivera con Livramento y apostar al Brasil como generador de oportunidades de desarrollo para Rivera, y hay otros que son partidarios de que Rivera debe verse sólo como Rivera, ya que Livramento es una amenaza e incluso un factor irritante (“*no le podemos vender nada a Livramento, ellos pasan todo para acá y nosotros no podemos vender nada...*” ART PNUD, 2008c: 96).

Por otro lado, la afectación del marco institucional y sus resultados en términos de los estados de los factores endógenos depende en gran medida de las condiciones existentes respecto al capital social local.²¹

21 El capital social podría entenderse como la capacidad efectiva de movilizar productiva-

Si hay una masa crítica de capital social importante habrá mayor probabilidad de que pueda ser sostén de un marco institucional adecuado para promover el desarrollo local. Todo esto determina el componente endógeno que afecta a las relaciones de la frontera, lo que puede resultar en un modelo de desarrollo local o no, antes incluso de afectarlo por el componente exógeno.

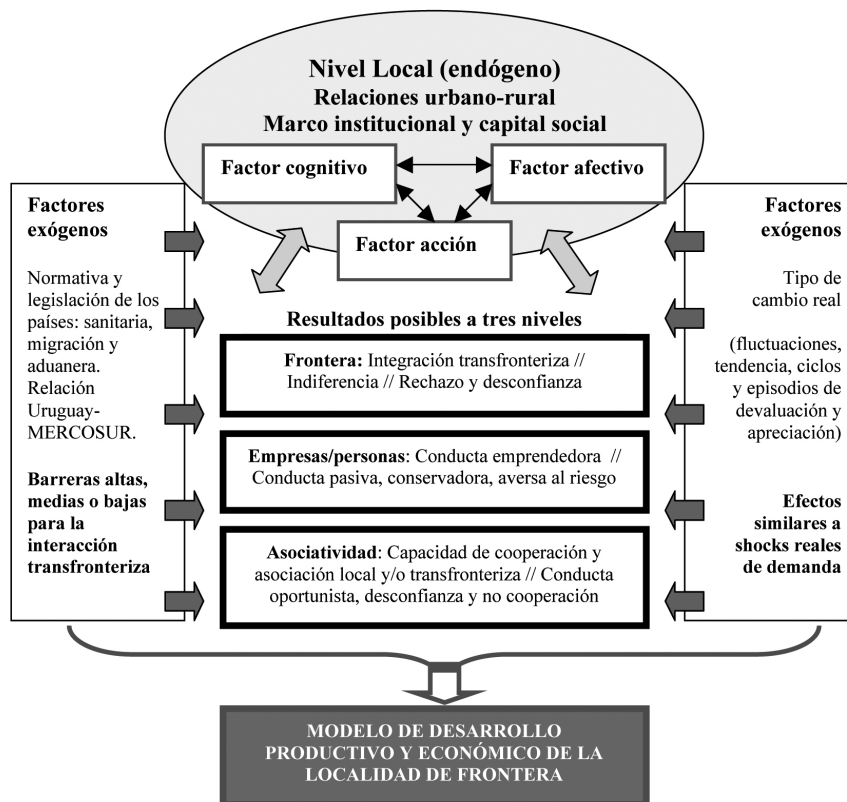
Adicionalmente, en estas economías locales de frontera en Uruguay, dado el tamaño de las localidades y el peso de las actividades agropecuarias, la relación entre medio urbano y rural debe ser considerada dentro del esquema productivo local. Tanto del punto de vista de las actividades agroindustriales localizadas en los centros urbanos, las pequeñas producciones rurales que pueden tener como punto de venta la ciudad, así como del punto de vista de las relaciones que hay entre comercios y empresas que abastecen de insumos y servicios a los productores agropecuarios (Rodríguez Miranda, 2009).

El esquema 1 resume el marco conceptual que se propone para abordar el análisis del problema del desarrollo local en la frontera Uruguay-Brasil, referido a los espacios transfronterizos constituidos por ciudades “gemelas” o “hermanas”.

Un ejemplo de cómo actúan los aspectos endógenos y exógenos sobre el desarrollo local en la frontera, en este caso bloqueando oportunidades de desarrollo, refiere a la posibilidad que habría en Rivera (de acuerdo con ART PNUD, 2008c) de acceder a un mercado interesante para los pequeños productores de alimentos (por ejemplo, queserías, pescaderías, hortalizas, dulces) en la ciudad “gemela” de Santana do Livramento y en otras ciudades brasileras próximas, pero que no se concreta (Rodríguez Miranda, 2009; ART PNUD, 2008c). Esto podría responder a que hay barreras altas para ingresar con esos

mente y en beneficio del conjunto, los recursos asociativos que radican en las distintas redes sociales. Los recursos asociativos importantes para dimensionar el capital social de un grupo o comunidad, son las relaciones de confianza, reciprocidad y cooperación. La confianza es resultado de la repetición de interacciones con otras personas, la reciprocidad se entiende como el principio rector de una lógica de interacción ajena a la lógica del mercado, y la cooperación implica un accionar conjunto para conseguir fines comunes (Arriagada, 2003).

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



Fuente: elaboración propia

productos a la ciudad brasilera, que responden a factores exógenos. Si bien sólo cuesta cruzar una calle en Rivera para estar en Brasil, si uno lo hace con un cargamento de alimentos lo va a detener la policía y exigir documentación de importación de esa producción (control que es lógicamente aplaudido por los comerciantes brasileiros). ¿Pero esto es un impedimento total a ese tipo de emprendimiento? Es una barrera, pero no debería ser imposible desarrollar capacidades comerciales dentro de la formalidad (y no el contrabando) para poder exportar a la ciudad “gemela” y otras vecinas en Brasil.

El hecho de que sólo una calle separe al mercado externo del exportador debería ser una ventaja fundamental a aprovechar, en términos de costos de transporte, ventajas de comercialización y aprovechamiento de redes sociales (en dos ciudades que funcionan como una). Esto ha sucedido con productores de frutas y verduras de Tijuana que se han convertido en exportadores para el mercado de Los Angeles, sobre la base de redes sociales constituidas en dicha ciudad (Barros, 2001). Sin embargo, seguramente estén jugando como barreras adicionales a los factores exógenos (como el tipo de cambio, trámites de exportación y barreras no arancelarias como requisitos sanitarios y burocráticos), otros factores asociados a la falta de un marco institucional local que permita un mejor manejo de la incertidumbre cambiaria y la promoción de una conducta alternativa a la que actualmente se desarrolla (oportunistamente y con visión de corto plazo) como forma de interacción con la condición de frontera (factores de acción), junto con aspectos de desinformación y desconocimiento (factores cognitivos), además de un imaginario de la población riverense de cómo se percibe a sí misma y cómo percibe su relación con la frontera (factores afectivos).

Una agenda de investigación posible: desarrollo local en la frontera Uruguay-Brasil

De acuerdo con el marco conceptual propuesto para abordar el tema del desarrollo en las ciudades frontera de Uruguay-Brasil, una primera tarea consistiría en probar la capacidad explicativa de dicho enfoque. Una forma sería a través de encuestas específicas a hogares (o personas) y a empresarios locales, con suficiente representatividad, que indagara sobre las relaciones planteadas en el modelo conceptual para poder testearlas/evaluarlas.

Obtenida evidencia favorable, serían temas de sumo interés para ser abordados desde la perspectiva propuesta:

- ¿Cómo incidir en los factores endógenos que influyen sobre los comportamientos de los agentes para minimizar los efectos negativos de los shocks exógenos?
- Relacionado con lo anterior, ¿qué nuevos marcos normativos

e instituciones (entendidas como reglas de juego) se pueden construir para promover el desarrollo integral de la frontera? En esto: ¿qué rol pueden tener las recientemente creadas Agencias de Desarrollo Local en Rivera y Cerro Largo? ¿Qué rol pueden tener los municipios, una vez que se instalen como tercer nivel de gobierno?

- ¿Qué políticas pueden tener efectos positivos para promover el desarrollo local en la frontera potenciando los factores endógenos para la construcción de capacidades locales y minimizando las incertidumbres provenientes de los factores exógenos? ¿Desde la perspectiva unilateral (sociedad y gobierno local sin cooperación con Brasil)? y ¿desde la perspectiva binacional (en forma integrada sociedades y gobiernos locales de Uruguay-Brasil)?
- ¿De qué forma se puede impulsar desde los factores endógenos, y bajo qué condiciones necesarias desde los exógenos, la constitución de cadenas productivas de valor transfronterizas locales?
- ¿Cómo influyen y cómo podrían influir (por ejemplo, para abordar los anteriores aspectos mencionados) la educación y formación profesional (formal e informal, regular y no regular) en las relaciones entre los factores de acción, cognitivos y afectivos? ¿Cuál es la posibilidad u oportunidad para desarrollar una lógica transfronteriza en educación y formación que derribe fronteras mentales e integre a las comunidades lindantes una visión compartida de futuro? ¿Es posible?

Bibliografía

Arocena, José. “Los desafíos de la descentralización y la participación ciudadana en el Uruguay”. *Cuadernos para el Desarrollo Local. Diálogos por la descentralización*, año 1, n° 1, 2008, pp. 17-33.

Arriagada, Irma. “Capital social: potencialidades y limitaciones analíticas de un concepto”. *Estudios Sociológicos*, vol. XXI, n° 3, 2003, pp. 557-584.

ART PNUD. *Diagnóstico Económico Local. Artigas*. [en línea] Programa

- de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008a. Disponible en: www.arturuguay.org.
- ART PNUD. *Diagnóstico Económico Local. Cerro Largo*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008b. Disponible en: www.arturuguay.org.
- ART PNUD. *Diagnóstico Económico Local. Rivera*. [en línea] Programa de Desarrollo Local ART Uruguay (Apoyo a redes territoriales y temáticas de cooperación para el Desarrollo Humano). Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo social, 2008c. Disponible en: www.arturuguay.org.
- Barrenechea, Pedro y Troncoso, Carlos. “El Índice de Competitividad Regional. ¿Qué cambios tuvo la competitividad por departamentos en una década?”. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*, Programa de Desarrollo Local ART Uruguay, Montevideo, 2008.
- Barajas, Rocío. “The Tijuana-San Diego binacional region and the development of electronics industry”. [en línea] *La economía de la Frontera México-Estados Unidos en el Siglo XXI*. Red de la Economía Fronteriza, 2001. Disponible en: www.nobe-ref.org.
- Barros Nock, Magdalena. “Transborder relations and markets” [en línea] *La economía de la Frontera México-Estados Unidos en el Siglo XXI*. Red de la Economía Fronteriza, 2001. Disponible en: www.nobe-ref.org.
- Bittencourt, Gustavo; Rodríguez Miranda, Adrián; y Torres, Sebastián. “Factores clave para el crecimiento económico sostenido en Uruguay”. [en línea] *Estrategia Uruguay Tercer Siglo*, Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Presidencia. Serie EUIIIS. Documento 01/09, 2009. Disponible en: www.estrategiauruguay.info/documentos/Factores-ClaveParaElCrecimientoEconomicoSostenido.pdf
- Brugués, Alejandro. “Economía y Bienestar en la Frontera: Evolución

- y Perspectivas”. [en línea] *La economía de la Frontera México-Estados Unidos en el Siglo XXI*. Red de la Economía Fronteriza, 2001. Disponible en: www.nobe-ref.org.
- Cafiso, Gianluca. “Sectorial border effects in the european single market. An explanation through industrial concentration”. [en línea] *European Central Bank*. Working paper series nº 1116, 2009. Disponible en: <http://www.ecb.europa.eu>.
- Campbell, Jeffrey y Lapham, Beverly. “Real exchange rate fluctuations and the dynamics of retail trade industries on the U.S.-Canada border”. [en línea] Working Paper 8558, National Bureau of Economic Research, 1050 Massachusetts Avenue, Cambridge, MA 02138, 2001. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w8558>.
- CEPAL. “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe”, [en línea] CEPAL, ONU, 2009. Disponible en: <http://www.eclac.org>.
- CNIMME. “Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación. Perspectiva, logros, agenda”. [en línea] Disponible en: http://www.cnimme.org.mx/archivos_publicos/acciones/2009/agosto/CNIMME0809.pdf.
- CONSUR. *Asistencia técnica local para proyecto de desarrollo social de las zonas más pobres del norte de Uruguay (PRODENOR)*. Zona: departamento de Cerro Largo. Informe final de actividades, 2008. No publicado.
- Díaz-Bautista, Alejandro; Aviles, José Alberto; Rosas, Mario Alberto. “Desarrollo Económico de la Frontera Norte de México”. [en línea] *Observatorio de la economía latinoamericana*, 2003. Disponible en: www.eumed.net/cursecon/ecolat.
- Domínguez, Carlos M. *El Norte profundo. Un viaje por Tacuarembó, Artigas, Rivera y Cerro Largo*. Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.
- Federal Reserve Bank of Dallas. *The border economy*. EEUU, Federal Reserve Bank of Dallas, 2001.
- Gopinath, Gita; Gourinchas, Pierre-Olivier; Hsieh, Chang-Tai; Li, Nicholas. “Estimating the border effect: some new evidence”. [en

- línea] *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 14938, 2009. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w14938>.
- Gruben, William C; Kiser, Shery L. "NAFTA and maquilas. Is the growth connected?" *The border economy*. Federal Reserve Bank of Dallas, 2001.
- Hanson, Gordon H. "US-Mexico integration and regional economies: evidence from border-city pairs". [en línea] *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 5425, 1996. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w5425>.
- Krugman, Paul. "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, vol. 99 (3), 1991, pp. 483-99.
- McCallum, John. "National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns". *American Economic Review* vol. 85, nº 3, 1995, pp. 615-623.
- North, Douglass C. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Red MERCOSUR. *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* [en línea] Serie Red Mercosur N° 12. Masi, Fernando; Terra, Inés; Bouzas, Roberto; Cresta, Juan; Lo Turco, Alessia; Da Motta Veiga, Pedro. Disponible en:
-(2008) *Diagnóstico de Crecimiento para el Mercosur: la Dimensión Regional y la Competitividad* [en línea] Serie Red Mercosur N° 13. Albrieu, Ramiro; Arza, Valeria; Bittencourt, Gustavo; Bonelli, Regis; Castelar, Armando; Fanelli, José María; Lopez, Andrés; Reig, Nicolás. Disponible en:
- (2006) *Hacia una política comercial común del Mercosur* [en línea] Serie Red Mercosur N° 5. Berlinski, Julio; Kume, Honorio; Vailant, Marcel; Piani, Guida; Ons, Álvaro; Miranda, Pedro; Romero, Carlos. Disponible en:
Renard, J-P (1992) "Population et frontières: problématiques et methods". *Espace Populations Societes*, nº 2, pp.167-184.
- Rivera de la Rosa, Alba. "La función de las maquiladoras como eslabón de crecimiento industrial para México. El caso de Yucatán". [en línea] *Revista de economía-Facultad de Economía de*

- la Universidad Autónoma de Yucatán. Primer Semestre 2009, año XXVI, vol. 1, n° 72, pp. 115-124 Disponible en: <http://www.economia.uady.mx/>
- Rodríguez Miranda, Adrián. *Articulación rural-urbana y organización productiva en el noreste del Uruguay*. Tesis para la obtención del grado de Doctor en Desarrollo Económico e Integración de la Universidad Autónoma de Madrid, 2009. Versión preliminar.
- “Desarrollo Económico Territorial Endógeno. Teoría y Aplicación al caso uruguayo” [en línea] DT 02/06, Instituto de Economía, FCEA-UdelaR, 2006. Disponible en <http://www.iecon.ccee.edu.uy/publicaciones/DT02-06.pdf>.
- “Determinantes del desarrollo departamental. Una aproximación desde la teoría del Desarrollo Endógeno”. Investigación presentada para la obtención del D.E.A y la candidatura a doctor en el marco del Doctorado en Integración y Desarrollo Económico de la Universidad Autónoma de Madrid, tutor Vázquez Barquero, Junio 2005.
- “Desarrollo y territorio en Uruguay. Una mirada desde la experiencia española en L’Alcoià”. *Noéxis*, vol.15, n° 27, 2005b, pp. 189-223.
- Rosales, Mario y Carmona, Salvador. “La descentralización y la democracia en América Latina” [en línea] *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Informe Global. Descentralización y Democracia Local, 2007. Disponible en: www.cities-localgovernments.org.
- Tafernaberry, M. *Sistematización y Análisis de los Recursos Locales en el Carnaval de Artigas*. Informe final de Consultoría para Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Programa de desarrollo local ART Uruguay, Uruguay, 2008.
- Troncoso, Carlos. *Agencia de Desarrollo Local de Rivera. Apoyo a la definición de acciones para desarrollar cadenas de valor territorial*. Intendencia Departamental de Rivera (IDR), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Programa de Desarrollo Local ART Uruguay del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Uruguay, 2008.

- Udelar-FCEA. *La economía de Artigas en los noventa*. Serie: La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo, 1998a.
- *La economía de Cerro Largo en los noventa*. Serie: La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo, 1998b.
- *La economía de Rivera en los noventa*. Serie: La Economía Uruguaya en los Noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo, Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo, 1998c.
- *La Economía Uruguaya en los noventa. Análisis y perspectiva de largo plazo*. Convenio UTE-Universidad de la República, Director González Posse, Ed. Artes Gráficas S.A., Montevideo, 1995.
- Vázquez Barquero, Antonio. *Las Nuevas Fuerzas del Desarrollo*. Antoni Bosch, Madrid, 2005.
- Velde, B.M.R Van der. "Labour market in a border area. Searching for jobs and the influence of borders". [en línea] *European Regional Science Association*, 1998. Disponible en: <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa98/papers/104.pdf>.
- Williamson, O.E. "Calculativeness, trust, and economic organization". *Journal of Law and Economics*, vol. XXXVI, 1993, pp. 453-486.