

# Fronteras que nos unen y límites que nos separan



Enrique Mazzei



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Centro de Estudios de la Frontera



Comisión  
Coordinadora  
Interior

**Fronteras que nos unen y límites que nos separan**



ENRIQUE MAZZEI

# Fronteras que nos unen y límites que nos separan

Melo

Depto. de Cerro Largo

Diciembre de 2012



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



Centro de Estudios de la Frontera



Comisión  
Coordinadora  
Interior

La ilustración de la tapa fue realizada por los estudiantes del Curso de Diseño Preindustrial dictado por el Instituto Nacional de Bellas Artes (IEUBA) en el Centro Universitario de Rivera de la Universidad de la República, 2012.

1ª Edición, febrero de 2013.

© 2013, by Enrique Mazzei

All rights reserved.

Derechos de autor reservados. Ley 9.739.

Dirección electrónica del autor: [enriquemazzei@adinet.com.uy](mailto:enriquemazzei@adinet.com.uy)

La reproducción total o parcial de este libro, en forma idéntica o modificada, por cualquier medio mecánico o electrónico, escrito a máquina o por el sistema multigraph, mimeógrafo, impreso, fotocopia, escáner, grabación, o cualquier sistema de almacenamiento y recuperación de información, etc., con o sin fines de lucro, no autorizada por el autor, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

Edición gráfica del interior y de la tapa: Claudio Ortiz

Impresión: Imprenta CBA

Juan Carlos Gómez 1461

Tel/fax: 2915 7231

Depósito Legal N° 358.347

[cba@internet.com.uy](mailto:cba@internet.com.uy)

ISBN: 978-9974-0-0909-7

Impreso en Uruguay

Printed in Uruguay

## Índice

Presentación.....	7
<b>I. Para abordar la sociedad fronteriza.....</b>	<b>13</b>
<i>I.1. La frontera como tema .....</i>	<i>15</i>
<b>II La frontera: espacios binacionales limitados por una línea divisoria .....</b>	<b>23</b>
<i>II.1. La frontera y su población .....</i>	<i>25</i>
<i>II.2. La frontera y su desarrollo social.....</i>	<i>25</i>
<i>II.3. El territorio uruguayo y su frontera brasileña ...</i>	<i>26</i>
<b>III. Los escenarios urbanos fronterizos: integración de derecho y de hecho .....</b>	<b>35</b>
<b>IV. La faja fronteriza uruguaya-brasileña y sus desiguales sistemas municipales.....</b>	<b>41</b>
<i>IV.1. La imagen de la frontera desde las jerarquías municipales fronterizas .....</i>	<i>42</i>
IV.1.1. Visiones desde Rivera y Livramento .....	42
IV.1.2. Visiones desde Rio Branco-Yaguarón .....	46

<b>V.</b>	<b>La convivencia fronteriza: formalidad e informalidad en la cooperación binacional.....</b>	<b>53</b>
	<i>V.1. La salud pública en la frontera.....</i>	<i>55</i>
	<i>V.2. La Policía en la frontera.....</i>	<i>58</i>
	<i>V.3. La educación en la frontera.....</i>	<i>61</i>
	<i>V.4. Las políticas de cultura en la frontera.....</i>	<i>64</i>
	<i>V.5. Crecimiento económico y trabajo en la frontera .....</i>	<i>67</i>
<b>VI.</b>	<b>La acción social en la frontera .....</b>	<b>73</b>
<b>VII.</b>	<b>Las fronteras: sociedades unidas o fragmentadas ...</b>	<b>75</b>
	<b>Y finalmente.....</b>	<b>77</b>
	<b>Referencias Bibliográficas .....</b>	<b>81</b>

## **Presentación**

Hacer hoy el análisis de las sociedades de fronteras es una tarea de renovada complejidad como así lo son los efectos de las transformaciones sociales en un contexto de acelerada crisis civilizatoria asociada a un nuevo estilo de capitalismo mundial.

En ese nuevo (des)orden las nuevas inversiones, la reconversión productiva, la expansión del consumismo y del individualismo, el debilitamiento de los Estados y los avances de las tecnologías de la comunicación condicionan la construcción social de los territorios, en la cual los espacios en sus distancias y recorridos son dominados por el tiempo.

Ello afecta a las interacciones sociales, sus intercambios económicos, la cultura, las identidades y las modalidades de participación asociativas entre las personas.

Las fronteras, en tanto demarcación voluntaria o involuntaria de ámbitos diferenciados, existen en todas las formas cotidianas de la vida social.

Las áreas fronterizas entre países y los efectos en éstas de las transformaciones mundiales renuevan las interrogantes acerca de las capacidades para optimizar la integración social entre sociedades que siendo vecinas están separadas por la institucionalidad que resguarda la soberanía de sus respectivos estados nacionales.

Se trata de formas específicas de la construcción social de territorios binacionales condicionados por contradicciones entre

lo social y lo jurídico que en su fuerza significativa son expresivas de “Las fronteras que nos unen y los límites que nos separan”, como así titulamos este trabajo.

En lo personal, el compartir esas interrogantes e intentar aproximarme a sus posibles respuestas desde lo sociológico, implica controlar las subjetividades asociadas a vivencias entrañables de mi niñez y adolescencia como nativo de la ciudad de Melo en el departamento de Cerro Largo-Uruguay.

En nuestro imaginario infantil melense “el Brasil” era un mundo de magnitudes misteriosas; asociadas a la alegría de su carnaval y a las excursiones familiares de compras a los comercios brasileños de Yaguarón, Aceguá y La Mina.

Era asimismo, “el Brasil adentro”, como refugio desconocido que relataban los melenses de las súbitas desapariciones de infractores que escapaban a su enjuiciamiento penal.

Para nosotros los niños, esos lugares eran de los ticholos, la rapadura, las bananinhas, el Toddy y el “pe de muleque”, y para las madres y tías, las telas y las conservas.

Aquellas imágenes eran las de entrar en un gran almacén con mercadería barata y olores distintos del que salíamos cargados de paquetes y temerosos al retorno de la revisión aduanera en los pasos de frontera.

Finalmente, la incursión culminaba en nuestras casas en Melo con la apertura de los paquetes y los comentarios sobre los hallazgos, oportunidad, ventajas y beneficios de las compras en el “otro lado”.

En aquellos tiempos, la “ida” a la frontera era pasar a comprar al Brasil lo que constituía una actividad más de la cotidianidad y un “estilo de vida” propio de una cultura local marcada por la incertidumbre del azar de ganancias o pérdidas en las estrategias

comerciales, predominantemente ilegales, ya sea para la subsistencia familiar o para intereses lucrativos más amplios y riesgosos.

De ello, “El baño del Papa”<sup>1</sup> es una muy fiel recreación de esa cultura como relato de los riesgos y desafíos de los sectores pobres de Melo para obtener ingresos vendiendo comidas a una frustrada demanda de fieles concurrentes –uruguayos y brasileños– a la visita de Juan Pablo II en 1988 a Melo.

Entre esos desafíos la trama se centra en la inédita apuesta del protagonista del film de contrabandear un inodoro de Aceguá trayéndolo en su bicicleta desde 70 km a Melo, luego de dramáticas negociaciones con el aduanero, e instalarlo afuera de su casa para alquilarlo a los visitantes.

En efecto, esa ficción de la realidad recrea el sentido lúdico de la cultura popular para eludir los controles legales que dificultan sus estrategias límites de vida para cuyas infracciones más graves tradicionalmente han tenido en la huída al “Brasil adentro” un escape a la juridicidad penal uruguaya.

Hoy la atracción de la frontera no implica como antes pasar al Brasil sino que el lugar del consumo se ha trasladado al área uruguaya de la frontera, principalmente en las ciudades de Artigas, Rivera, Aceguá, Río Branco y Chuy.

En la coyuntura actual, las áreas fronterizas uruguayo-brasileñas viven fuertes y aceleradas transformaciones socioeconómicas las cuales se acumulan a la dinámica de su producción agroindustrial de arroz, soja y forestación, la voluminosa inversión comercial de free shops<sup>2</sup>. Esta inversión, atrae un creciente flujo de

---

1 Película de Fernández y Charlone 2007.

2 Por el sistema de Free Shops creado por decreto de abril de 1987 se exonera la tasa global arancelaria a los bienes y mercaderías importadas cuyo destino fuese la comercialización a turistas extranjeros en las ciudades fronterizas de Rivera y Chuy.

La medida habilita a los comercios previamente registrados a vender artículos importados a un precio inferior a que se venden en plaza ya que

compradores brasileños, eleva los precios inmobiliarios, desborda los servicios urbanos y principalmente, provoca un desorden espacial que gravemente supera las previsiones municipales locales uruguayas en la frontera.

Dramáticos relatos de esos fenómenos son la venta de la Capilla Católica de Rio Branco para la efectiva instalación de un local comercial y las continuas ofertas de compra de su edificio a la Dirección de la Escuela Pública N° 5 ubicada en el centro comercial para asimismo construir un free shop en ese predio.

Esas peculiaridades de la realidad fronteriza, motivan reflexiones más amplias en términos de la relación entre el valor de la libertad de las personas para ser, querer y tener mediada por la regulación a nivel de la sociedad de la acción estatal que en el caso de las fronteras incluye el control de los intercambios de bienes y servicios enmarcados en políticas de soberanías binacionales.

Esas reflexiones motivan repensar la acción del “contrabando” –como ventaja oportuna e ilegal de consumo– desde la significación más amplia de “contra el bando” en el sentido de un imaginario de hábitos sociales que se “desvían” de los tiempos y formas de la administración pública que no se acompañan a las demandas sentidas por los sectores sociales.

En términos de esas significaciones, pueden incluirse desviaciones sociales en el límite de la normativa pública y las posibilidades colectivas y personales de cumplirlas, como así lo son el “portuñol” en algunas localidades fronterizas del Noreste y asimismo, las acciones inmediatas de colaboración entre reparticiones públicas de uno y otro país ante urgencias de interés compartido.

---

no son gravados con los aranceles aduaneros para la importación. Posteriormente a fines del año 2003 se habilitó la instalación del régimen de Free Shop's en las ciudades de Artigas y Rio Branco.

Esas percepciones de la realidad fronteriza en sus distintas manifestaciones constituyen el campo de investigación sobre su realidad social en perspectiva de desarrollo regional.

Luego de esta presentación, corresponde al autor agradecer la sostenida colaboración del Licenciado Sociólogo Mauricio de Souza, Profesor Asistente del Centro de Estudios de la Frontera que dirijo bajo la cobertura institucional de la Comisión Coordinadora del Interior de la Universidad de la República, a su Presidente Dr. Gregory Randall, a todos los uruguayos y brasileños que en Rivera-Livramento y en Rio Branco-Yaguarón brindaron su valiosa información a las entrevistas individuales realizadas durante julio-diciembre de 2011.



## **I. Para abordar la sociedad fronteriza**

La exposición anterior refiere a una tematización de las sociedades fronterizas que motiva un abordaje sociológico sustentado en la especialización del autor en Sociología Urbana y Regional con antecedentes en estudios sobre desigualdades departamentales en Uruguay a partir de indicadores socioeconómicos cuya sistematización permitió la jerarquizar las posiciones de las unidades departamentales del país según variables cuantitativas de su rendimiento socioeconómico<sup>3</sup>.

Esos trabajos facilitaron el manejo de una matriz de corte estadístico del colectivo departamental a nivel nacional y sus desiguales comportamientos a nivel sectorial los que fueron agrupados en índices significativos de niveles diferenciados de desarrollo.

Sin embargo, esas sistematizaciones, constituían una cobertura de la realidad nacional que no permitía conocer las características de áreas socioeconómicas, extendidas más allá de los límites departamentales, como son las cuencas productivas y las áreas fronterizas uruguayas con Argentina y Brasil.

El auge de la sociología de la globalización acentuó la necesidad de conocimiento de esos subespacios nacionales a partir de sus conceptualizaciones sobre la nuevas modalidades políticas empresariales a nivel mundial, sus presiones sobre el acotamiento del rol de los estados nacionales en la economía, la desfiguración

---

3 Mazzei, E.: "Cerro Largo en cifras". CIESU-Junta Departamental de Cerro Largo. 1988/ Mazzei, E. y Veiga, D.: "Indicadores Socioeconómicos del Uruguay". CIESU. Instituto Nacional del Libro. 1990/

de las relaciones entre el capital y el trabajo, la ruptura de la unidad entre estado territorial y sociedad y la nueva significación de las fronteras nacionales en la integración regional, etc.<sup>4</sup>.

En ese sentido, los analistas de la globalización perciben en las sociedades un debilitamiento del proyecto de desarrollo de la primera modernidad dada la disminución del dominio estatal ordenador del espacio nacional, otrora regulador central de las prácticas sociales en lo productivo, el trabajo, la educación, la cultura y el lenguaje.

Bauman dice que “...el problema contemporáneo más siniestro es la incertidumbre, la inseguridad y la desprotección...”; “vivir en la incertidumbre aparece como un estilo de vida...”; “crecientemente las identidades sociales tienen perfiles borrosos se mantienen en un estado de flujo constante “no son” sino que están siempre “volviéndose algo” y rara vez se pretende que duren para siempre”<sup>5</sup>.

El Uruguay, dada su particular historia político-institucional y su aún inacabada modernización, procesa hoy, con sus propios tiempos institucionales, las tendencias mundiales a la manera de un capitalismo democrático uruguayo que proyectándose a nivel regional, apuesta al avance de sus políticas nacionales solidarias y de justicia social.

Las consideraciones anteriores orientaron un relevamiento exploratorio del área fronteriza que obtuvo relatos de informantes calificados, que permitieron elaborar un conjunto de supuestos que orientasen la investigación propuesta; tales supuestos constituyen el siguiente abordaje del tema.

---

4 Beck, U.: ¿Qué es la globalización?. Ed. Paidós, España, 1998.

5 Bauman, Z.: “Mundo consumo”, Ed. Paidós, Argentina, 2010.

### *1.1. La frontera como tema*

La frontera de Uruguay con Brasil, objeto de nuestro estudio, ha constituido y constituye, por razones estructurales específicas, territorios al “borde” de las políticas institucionales de los gobiernos centrales de uno y otro país.

Esos territorios, son significativos de una cultura de aprovechamiento de oportunidades a nivel personal, familiar o grupal, en tanto estilos de reproducción de sus sociedades, los que inducen comportamientos paralelos –no precisamente legales–, ante las regulaciones dirigidas desde las esferas gubernamentales centrales.

Dichos comportamientos, son evidencias de lo que podríamos llamar el “síndrome” de la contradicción entre juridicidad y sociedad que viven esas comunidades en su adecuación a la normativa establecida por los niveles inter-institucionales de ambos países, la cual es generalmente sentida por los grupos locales como arbitraria ante sus necesidades cotidianas.

En efecto, las sociedades vecinas entre dos países, por caso Uruguay con Brasil, son escenarios de aplicación de un marco legal binacional para la movilidad de bienes y personas que no particulariza las prácticas cotidianas de los grupos locales, quiénes en su mayoría se sienten ajenos al no reflejar esas políticas sus intereses inmediatos.

Especialistas en relaciones internacionales como Silva Pucci<sup>6</sup> caracterizan las últimas décadas de la gestión de la política binacional de los Estados de Uruguay y Brasil como un proceso que, partiendo de un estilo “vigilante y punitivo” propio del afán tecnocrático de los gobiernos militares del período, evolucionó a la actual preocupación de las agendas consulares por acercarse al sentir de las redes y actores locales de frontera.

---

6 Silva Pucci, Adriano: “O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguay”Fund. Alexandre de Gusmao.Brasilia, 2010.

Hoy, transcurrido y desajustado el modelo neo-liberal, la declarada impronta de los gobiernos de la región de avanzar en iniciativas para una democracia social solidaria, es percibida por los actores fronterizos como un proyecto binacional cuya carga burocrática obstaculiza la representación de sus intereses reales.

Esas valoraciones integran a un nivel mayor, sus apreciaciones sobre el lento avance de las políticas del MERCOSUR en tanto Tratado firmado en 1991 en el marco de las cuales se discute desde el año 2009 el Estatuto de Frontera entre Uruguay y Brasil.

No obstante, muchos fronterizos reconocen que la política binacional uruguayo-brasileña de frontera ha posibilitado la implementación de acuerdos puntuales de cooperación en materia de residencia, educación, trabajo, cultura y de salud en el área.

Tales avances de cooperación son realizaciones puntuales que no modifican la ya anotada imagen sobre el MERCOSUR a la cual algunos autores agregan el calificativo de un “museo de irrelevancias”<sup>7</sup>.

Esas imágenes de la política bilateral se reflejan en la cultura fronteriza y en sus prácticas cotidianas más orientadas hacia concreciones inmediatas que aseguren la reproducción personal y familiar de los grupos, que hacía “difusos” proyectos gubernamentales binacionales para el desarrollo fronterizo.

Esas valoraciones son proyectadas en las visiones sobre el MERCOSUR, en tanto esfera mayor regional donde los fronterizos reiteran sus incertidumbres influenciadas, como ya se anotó, por la contradicción entre la juridicidad establecida y su realidad cotidiana, la que culturalmente orienta sus adhesiones a la institucionalidad de la convivencia binacional.

Tal es el clima sociocultural fronterizo en el cual pasan inadvertidos los acuerdos formales bilaterales decididos en los dis-

---

7 Peña, F: "As Qualidades de un Mercosul Possivel"(2007-06) citado por Silva Pucci, ob.cit (p.205).

tantes despachos gubernamentales de uno y otro país; los que ha su vez son filtrados en las esferas político-partidarias de los gobiernos locales.

Sin embargo, esas configuraciones hoy son alteradas por las crecientes expectativas motivadas por la acelerada dinámica de la nueva inversión comercial, tanto en Rivera como en Rio Branco, las que trastocan las culturas locales dándole nueva significación a la referida contradicción entre la formalidad jurídica y la realidad cotidiana.

Así hoy, el tradicional, pequeño y más visible contrabando familiar de mercaderías brasileña a Uruguay, ha sido desplazado en magnitud por las compras de los brasileños en los free shops instalados en las ciudades uruguayas de Artigas, Rivera, Aceguá, Rio Branco y Chuy.

La economía de esas ciudades uruguayas fronterizas, es impregnada por un fuerte clima mercantilista, como así es más notorio en Rio Branco con la volatilización de sus precios inmobiliarios que provocaron propuestas inéditas de enajenación edilicia, como la ya citada venta de la Capilla y las reiteradas ofertas de compra de la Escuela Pública con sede en el área comercial de Rio Branco.

Esa invasión inmobiliaria sorprende a un imaginario anterior propio a la ideología del Uruguay moderno que concibe la sacralidad edilicia de las instituciones de uso público, como en este caso, son los servicios educativos y los religiosos.

Tales nuevas situaciones, refuerzan el sentido azaroso con que los fronterizos acostumbran a jugar sus estrategias de vida en tanto apuestas a ganancias que compensen su inseguridad y desprotección institucional, hoy más acentuadas en su exposición a los fuertes cambios socioeconómicos.

Los efectos de las actuales transformaciones sociales en las áreas de frontera son desiguales según sea el tamaño de las re-

des institucionales públicas y privadas de su organización urbana, como así se diferencian las ciudades de Rivera y de Rio Branco.

En efecto, la ciudad de Rivera en su calidad de capital departamental fronteriza con mayor concentración de servicios en un área de frontera seca, evidencia una más fluida capacidad en su regulación de los intercambios fronterizos.

Por su lado la ciudad de Rio Branco, como sede de una reciente Alcaldía, se caracteriza por una más primaria organización urbana e institucional discontinuada binacionalmente –a diferencia de Rivera– por su separación a través de un puente de la ciudad brasileña de Yaguarón, lo que acentúa su precariedad institucional pública y privada para regular los desbordes sociales de su acelerado crecimiento económico.

En un estudio anterior se detectó entre los entrevistados de Rivera su reconocimiento de la “identidad fronteriza” como un valor cultural propio, compartido e intransferible de los vecinos de esa frontera.

En esa expresión, los entrevistados configuraban un valor patrimonial cuya intangibilidad refería excluyentemente a la construcción de un símbolo sociocultural creado por las interacciones cotidianas “cara a cara” sostenidas en vivencias y sentimientos solo reconocibles y valorados por los que allí vivían de uno y otro lado del límite fronterizo seco y que hablan idiomas distintos

La fuerza simbólica de esa “identidad fronteriza” se constituía incluso con el reconocimiento de los fronterizos no sólo de la diferencia de su lenguaje, sino asimismo de sus diferentes rasgos carismáticos. Así los riverenses veían a los santanenses de más fácil relacionamiento, de más distendida expresión corporal, más coloridos y alegres. Mientras que los santanenses veían a los riverenses como más conservadores en sus relaciones familiares e institucionales, con una más sólida formación cultural, más intruidos y ordenados.

Esa identidad en tanto unificación de diferencias, no reflejaba otras cuestiones que pudiesen conflictuar el sentimiento de esa convivencia, por caso, las disposiciones gubernamentales de uno y otro país que afectasen diferencialmente la libre circulación de personas y bienes en la frontera, las desiguales oportunidades en los costos de bienes y servicios según las diferencias cambiarias, las diferencias en calidad de atención y costos de servicios profesionales esenciales como los de salud, etc.

Asumir esa identificación fronteriza configuraba un “hito cultural” entre riverenses y santanenses quienes se percibían como co-partícipes de una convivencia sostenida por redes de parentesco y fraternidades en tanto capital social consolidado ante los encuadramientos de las reglamentaciones jurídicas y legales coordinadas o no de ambos países.

Así, la vigencia de tales valores se evidenciaba en la sensibilidad de los entrevistados riverenses en su acentuada desvalorización de los marcos legales de la administración fronteriza, en la cual se soslayaba la intervención de la legalidad pública ante el proyecto político del MERCOSUR como máximo acuerdo de los gobiernos para el avance de las políticas de integración regional.

Ese Tratado era visualizado como un intervencionismo en las estructuras “naturales” del sistema fronterizo que desregularizaría las interacciones no legalizadas de elevada legitimación social en tanto fuente de confianzas y solidaridades mutuas en la cotidianidad entre riverenses y santanenses.

Se pudo interpretar al momento de ese estudio, que la coyuntura fronteriza se caracterizaba por el tradicional equilibrio en los intercambios de bienes y servicios entre los dos ciudades, significativo de un estilo de desarrollo local binacional dado por la confluencia de procesos socio económicos de distinto carácter marcados simultáneamente por la lenta internalización de la modernidad en las culturas locales y el avance de la globalización evi-

denciado en el acceso a los nuevas formas de comunicación de los intercambios socioeconómicos locales y regionales <sup>8</sup>.

Así, los riverenses y santanenses cruzaban imágenes de sus sociedades en términos de Rivera como centro de servicios y de Livramento como productiva de bienes materiales.

En Rivera ya estaban instalados los comercios de free shops exclusivamente para los compradores brasileños y avanzaba la inversión agroindustrial maderera; Livramento aún ofrecía mercadería más barata a los uruguayos y se ampliaba su capacidad hotelera para uruguayos y brasileños.

En términos de lo anterior, el referido estudio constituye un aporte para aspirar a un análisis de mayor significación como lo es el conocimiento de la situación actual de dos sociedades fronterizas uruguayo-brasileñas diferentes, como lo son Rivera-Livramento y Rio Branco-Yaguarón, en términos de sus desiguales capacidades –avances y retrasos– para construir nuevos territorios con sentido de un desarrollo binacional integrado y solidario.

El análisis de esa realidad, objetivo central de las actividades de investigación del Centro de Estudios de la Frontera<sup>9</sup>, se centra en la implementación de dos líneas de investigación; una de carácter cuantitativo de sistematización y análisis de información secundaria de fuentes censales uruguayas y brasileñas y otra, de carácter cualitativo, centrada en el análisis de información primaria obtenida a partir de una pauta de entrevista semi-estructurada aplicada a actores sociales calificados de las ciudades de Rivera-Livramento y de Rio Branco-Yaguarón<sup>10</sup>.

---

8 Mazzei. E. ob. cit.

9 Polo de Desarrollo Universitario-Comisión Coordinadora del Interior-Universidad de la República. Responsables Prof. Enrique Mazzei/Asistente. Mauricio de Souza.

10 Entre junio-diciembre de 2011 se realizaron ochenta entrevistas a partir una muestra intencional a jerarcas y actores sociales de las ciudades de Rivera-Livramento y de Rio Branco-Yaguarón seleccionados exclusiva-

Ambas líneas de investigación confluyeron, de forma combinada y complementaria, en una “triangulación” entre los resultados de esos análisis a los efectos de avanzar hacia una visión más integral de la realidad fronteriza desde sus dimensiones nacional, estadual, departamental y urbano-fronteriza.

---

mente en razón de su participación cotidiana en la gestión comunitaria de su ciudad.

En razón de ello las entrevistas no incluyen a integrantes de comisiones y organizaciones públicas y privadas que aunque cooperan directa o indirectamente con a la solución de los problemas de esas ciudades no tienen una presencia permanente en esos lugares.



## II La frontera: espacios binacionales limitados por una línea divisoria<sup>11</sup>

La frontera uruguaya con Brasil representa un 6.8% del total de la línea divisoria que este país tiene con el resto de los países sudamericanos.

Esos límites binacionales constituyen un entorno de espacios fronterizos binacionales ordenados jurisdiccionalmente con variada dimensión político-administrativa, lo que configura subáreas socioeconómicas de distinta relevancia.

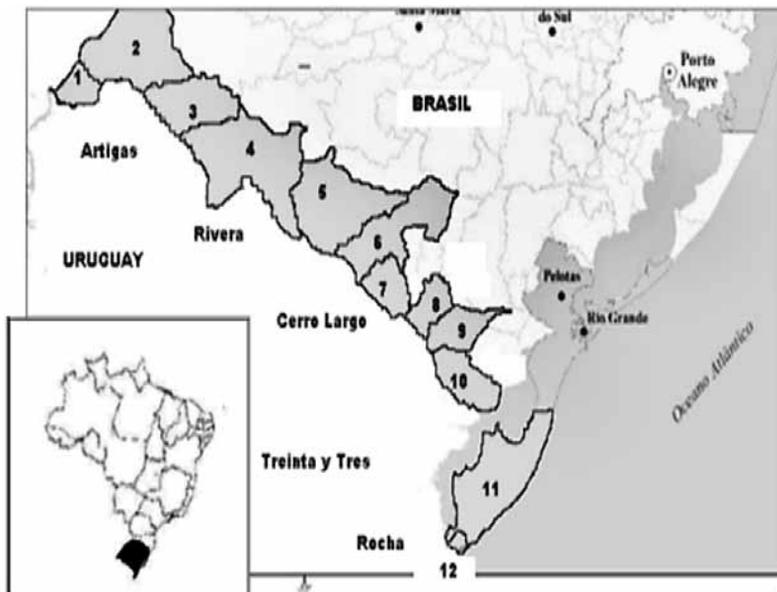
En términos de ello, el siguiente Gráfico muestra esa diversa conformación espacial fronteriza la que por el lado uruguayo se corresponde con los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y por el lado brasileño, con los municipios de Barra do Quaraí, Quaraí, Uruguaiana, Livramento, Don Pedrito, Bagé, Aceguá, Herval, Jaguarao, Santa Vitoria do Palmar, Chui y Pedras Altas.

Esos 12 municipios brasileños son parte de los 496 municipios del Estado de Rio Grande do Sul que, como así lo expresa el Gráfico 1, tienden a ser más extensos que los municipios ubicados al norte de ese Estado. Todos ellos a su vez integran el total de 5.561 municipios distribuidos entre los 27 estados brasileños.

---

11 El contenido de este capítulo es coincidente por razones de pertinencia temática con lo expuesto en Enrique Mazzei y Mauricio de Souza: “La Frontera en Cifras” CEF-CCI-UdelaR. 2012.

**Gráfico 1**  
**Distribución de los departamentos uruguayos y de los municipios brasileños de frontera**



Municipios Brasileños: 1:Quaraí-2:Uruguaina-3:Barra do Quaraí-4:Santana do Livramento 5:Dom Pedrito-6:Bagé-7:Aceguá-8:Pedras Altas-9:Herval-10:Jaguarao-11:Santa Vitória do Palmar y 12: Chui.

El Gráfico anterior permite observar que el cinturón de municipios brasileños es más segmentado que el configurado por los departamentos uruguayos vecinos, lo que constituye una faja fronteriza uruguayo-brasileña caracterizada por una diversidad territorial, económica, social, cultural y política.

## II.1. La frontera y su población

La población del área fronteriza uruguayo-brasileña suma un total de 798.478 habitantes en la cual la población de los departamentos uruguayos fronterizos con Brasil representa un 45%.

En el total de la población de los departamentos fronterizos uruguayos, los departamentos de Rivera (31.4%) y Cerro Largo (25.7%) son los que muestran un mayor peso poblacional y por el lado brasileño, son los municipios de Uruguaiana (26.8%), Bagé (25%) y Livramento (17.5%).

En el período 2011-2000 la población uruguaya y brasileña de la frontera ha coincidido con una disminución de sus respectivos habitantes, en la cual por el lado uruguayo los departamentos de Rivera, Cerro Largo, y Rocha son los que disminuyen su población y por el lado brasileño lo hacen los municipios de Quaraí, Uruguaiana, Livramento, Dom Pedrito, Bagé, Herval, Jaguarao y Santa Vitória do Palmar.

Según grandes áreas, los departamentos uruguayos fronterizos procesan un más sostenido proceso de urbanización como así lo ha sido para todo el territorio nacional; esa tendencia es similar en el total de los municipios brasileños de frontera, la que siendo coincidente con los totales para el Estado de Rio Grande do Sul, no obstante es diferenciada a nivel de cada municipio.

El sentido de esa distribución es coincidente con la mayor proporción de mujeres manifestada en todas esas áreas binacionales.

## II.2. La frontera y su desarrollo social

El desarrollo social de la frontera uruguayo-brasileña ha sido caracterizado, tanto por el lado de los departamentos uruguayos y de los municipios brasileños vecinos, como áreas sociales deficitarias.

En efecto, evaluaciones internacionales como el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH) en sus capítulos referidos a Uruguay y Brasil en los años 2010 y 2003, a partir de indicadores de renta, educación y salud.

En esos estudios, tanto los departamentos uruguayos y los municipios brasileños fronterizos tienden a calificar muy por debajo de los respectivos promedios nacional y estadual.

Los rasgos expuestos permiten caracterizar al espacio fronterizo uruguayo-brasileño como una región binacional que, no obstante sus desigualdades institucionales, es de relativa similitud en sus valores de desarrollo socioeconómico.

### **II.3. El territorio uruguayo y su frontera brasileña**

El Uruguay con su estructural modelo poblacional macrocefálico, con la mitad de su población en su área metropolitana, la ocupación del resto de su territorio se distribuye según el mapa político nacional en dieciocho capitales departamentales que constituyen nodos de actividades socioeconómicas locales que realizan los habitantes de esas ciudades, los vecinos de pueblos más pequeños y la población dispersa en el medio rural.

Esas localidades están comunicadas por rutas nacionales terrestres que, al igual de las ya inoperantes vías férreas, son ramales que confluyen en Montevideo, capital del país, centro gubernamental de servicios y principal puerto marítimo y aeropuerto internacional.

Actualmente, ese ordenamiento territorial construido para el desarrollo del Uruguay moderno centrado en nodos articulados entre las capitales departamentales y Montevideo como capital nacional, manifiesta transformaciones a partir de las nuevas inversiones productivas agroindustriales y de servicio las que reordenan el territorio nacional y condicionan al Estado a facilitar mediante nuevas infraestructuras el desarrollo de esas actividades.

En particular la región del noreste del país, que como se observó caracterizada a nivel nacional y binacional como una franja deficitaria a nivel socioeconómico, asiste a una dinámica económica a partir de la radicación en su territorio de nuevas inversiones agroindustriales y nuevas modalidades comerciales de predominante origen internacional.

Esas nuevas inversiones, han reforzado y creado el crecimiento de centros urbanos binacionalmente estratégicos para el desarrollo de esas actividades, es el caso de las ciudades uruguayo-brasileñas de Artigas-Quaraí, Rivera-Livramento, Aceguá-Aceguá, Rio Branco-Yaguarón y Chuy-Chui.

Son inversiones generalmente extranjeras con nuevos estilos capitalistas de acumulación cuya realización es facilitada por el avance de las tecnologías digitales las que reducen en espacio y tiempo las distancias nacionales e internacionales lo que induciría significativos cambios en el modelo territorial uruguayo.

En esa nueva realidad, el Uruguay - caracterizado a nivel regional por una temprana y avanzada modernización tipificada por la identidad entre Estado, sociedad y territorio- desdibuja ese perfil, proceso que coincide con la nueva dinámica socioeconómica en sus áreas fronterizas con Argentina y Brasil.

Se trata de una resignificación de esas áreas, las cuáles tradicionalmente fueron los “bordes” de la acción institucional del estado uruguayo colindantes con los respectivos “bordes” institucionales argentinos y brasileños, constituyendo ello escenarios de afirmación de las respectivas soberanías nacionales como marco de los intercambios económicos, sociales y culturales .

En esas áreas fronterizas, y más particularmente en la frontera uruguayo-brasileña con más frecuencia de vecindades terrestres, el modelo de estado territorial uruguayo tradicionalmente ha demostrado una menor consistencia institucional.

Se trata de un contexto cultural donde priman las redes sociales de parentesco y amistad sostenidas en su particular capacidad de aprovechar los vaivenes cambiarios en la valoración de bienes y servicios de uno y otro lado de la frontera, oportunidades jugadas en un azar lucrativo cuyas ganancias o pérdidas se dirimen entre lo legal y lo ilegal, lo de “derecho” y lo de “hecho”.

Hoy esas áreas, algunas de las cuales evidencian avances en la cobertura gubernamental a través de nuevas alcaldías instaladas en las ciudades de Rio Branco y Chuy, se exponen al impacto de la globalidad por la instalación de la nueva modalidad comercial de los free-shops, organizados y administrados extra-localmente por un empresariado en su mayoría ausente, desconocido e invisible en el lugar.

Ese crecimiento comercial, se ubica en las ciudades de Artigas-Quaraí y Rio Branco-Yaguarón separadas fluvialmente y en Rivera-Livramento, Aceguá-Aceguá y Chuy-Chui con frontera seca separadas por una calle.

Son aglomerados urbanos binacionales, con distintos volúmenes poblacionales entre los cuales se destaca la mayor población del núcleo binacional de Rivera-Livramento significativo de un 54% del total poblacional de todas las ciudades uruguayo-brasileñas; volumen poblacional que asimismo supera la población de la ciudad uruguaya de Salto en tanto capital departamental con más habitantes del interior del país.

Se trata de agrupamientos poblacionales con historias diferentes en su ocupación del territorio en las cuales han incidido estrategias binacionales de soberanía que incluyen acuerdos económicos, sociales y culturales, que han tenido distintos efectos en las sociedades fronterizas según hayan sido sus intereses y capacidades para concertar su desarrollo.

Así esas ciudades se constituyen en núcleos de concentración de actividades múltiples que incluyen diferencialmente a sus vecinos que interactúan mediante distintas formas de expresión

de sus intereses colectivos, que en definitiva caracterizan los perfiles socioculturales propios a cada ciudad.

Sin embargo, esos perfiles son condicionados por procesos de crecimiento y estancamiento económico que directa o indirectamente afectan el funcionamiento de las ciudades fronterizas, la movilidad y distribución de sus recursos y asimismo, prueba su capacidad de regular y controlar los desbordes de esas dinámicas y por tanto, ajustar su organización para contribuir más eficientemente al ritmo del crecimiento.

En tal sentido, esos espacios urbanos son más expuestos a configurar escenarios donde se dirimen conflictividades –declaradas o latentes– entre intereses de variada autonomía respecto de fuerzas económicas, sociales, políticas y culturales que desde esferas nacionales e internacionales, reproducen las nuevas modalidades de la mundialización.

Al nivel del territorio uruguayo, las ciudades de Rivera y Rio Branco integran un sistema nacional urbano relativamente similar a otros sistemas regionales –como el pampeano argentino y el área sur del Brasil– que se caracterizan por una red de centros urbanos intermedios y pequeños.

Esos centros dependen de áreas centrales en su asistencia a sectores de producción primaria y agroindustrial –predominantemente ganadería extensiva, arroz, soja y madera– en rubros de servicios básicos, asistencia técnica, comercio, educación, salud, bancarios y de gestión estatal.

Desde ese ordenamiento territorial uruguayo, la ciudad de Rivera cumple el rol de ciudad intermedia con funciones de subordinación con Montevideo como ciudad capital sede del gobierno nacional y hacia pequeñas localidades de su departamento subordinadas a la provisión de bienes y servicios concentrados en la capital departamental.

Por su lado, la ciudad de Rio Branco tiene el rol de pequeña ciudad subordinada a la centralidad de Melo como capital departamental y a su vez, ejerce una sub-intermediación respecto a pequeños núcleos poblados de su área.

No obstante, esas posiciones de Rivera y Rio Branco en el ordenamiento nacional asumen, al igual que las ciudades de Artigas, Aceguá y Chuy, un dimensionamiento binacional a partir de su ubicación y funciones como ciudades fronterizas de sus vecinas brasileñas.

Las siguientes fotografías complementan visualmente la significación del espacio binacional uruguayo-brasileño constituido por las ciudades fronterizas de Rivera-Livramento y Rio Branco-Yaguarón (Imagen 1 y 2).

La imagen 1 corresponde a la foto satelital del aglomerado urbano fronterizo de Rivera-Santana el cual se visualiza como un espacio urbano compacto y centralizado con una topografía de cerros y valles separado por una avenida divisoria binacional<sup>12</sup>.

Allí, el área de la ciudad de Rivera aparece como de menor tamaño pero más uniforme que el área urbana de Livramento y ésta, por su lado aparece como de mayor extensión y más dispersa.

---

12 Imagen extraída de google maps.

Imagen 1



La siguiente imagen reproduce el encuentro fronterizo de Rio Branco y Yaguarón mediado por el río Yaguarón que aparece con una morfología diferenciada a ambos lados del río<sup>13</sup>.

La ciudad de Yaguarón aparece con una cuadrícula más estructurada, compacta y homogénea construida en áreas más altas no inundables del río Yaguarón.

Sin embargo la ciudad de Rio Branco, aparece con una gran dispersión urbana quizás resultado de los riesgos de las costas inundables de la parte uruguaya del río Yaguarón y asimismo, de una ocupación urbana no planificada de esas áreas.

Así no aparecen nexos orgánicos entre el área urbana histórica próxima a la cabecera uruguaya del puente Mauá –hoy de principal concentración comercial con expulsión residencial– con

13 Imagen extraída de google maps.

la ocupación posterior de áreas más altas y de menor riesgo inundable como lo es el barrio de la Cuchilla de predominante uso más residencial que comercial.

Imagen 2



Las imágenes expuestas son significativas de diferentes morfologías urbanas las que como se mencionó son la evidencia de distintos procesos de construcción social de esos territorios.

En esa perspectiva la ciudad de Rivera fundada 1867, la ciudad de Livramento en 1857, la ciudad de Rio Branco en 1833 y Jaguarón en 1832, constituyen bastiones militares para el resguardo de las soberanías de ambos países<sup>14</sup>.

14 Las fechas de fundación de las ciudades uruguayas fueron extraídas de Silva Pucci (op. cit.) y la de los municipios brasileños de la Fundacao de Economia e Estatistica [http://: www.fee.tche.br](http://www.fee.tche.br)

Esas iniciativas de soberanía política fueron decisivas en la configuración espacial de esas ciudades, las que expresan una acentuada diferenciación en su calidad geográfica.

Hoy podría afirmarse que el tamaño de esos centros urbanos en términos de su población local y de su estructura institucional condiciona la magnitud de su mercado y por tanto, la calidad de la oferta y las exigencias de las demandas de bienes y servicios actualmente renovados por el nuevo capital comercial.

Sin embargo, como ya se anotó, los efectos de ese crecimiento son diferenciados según sea la capacidad del sistema urbano para contener las nuevas oportunidades y sus impactos sociales no deseados.

Así, comparativamente Rivera con su sistema urbano más diferenciado articula más fluidamente la creciente dinámica de esas actividades que Rio Branco de mayor precariedad y vulnerabilidad urbana.

Lo expuesto permite caracterizar a la franja fronteriza uruguayo-brasileña como un territorio heterogéneo y complejo segmentado en unidades jurisdiccionales, departamentos y municipios, en tanto ordenamiento político-administrativo binacional de una región calificada con los niveles más deficitarios de desarrollo humano.

Tales desigualdades constituyen razones de peso para cuestionar las calificaciones de los centros urbanos fronterizos binacionales existentes a ambos lados de la línea divisoria uruguayo-brasileña, en términos de “ciudades gemelas”, “ciudades pares” “ciudades espejos”<sup>15</sup>.

---

15 Laurelli, E. (1997) “Reestructuración económica en América Latina: Integración o fractura de los territorios fronterizos?”. En Fornteiras na América Latina: Espaços em Transformacção. Editora de Universidades (UFRGS) y Fundação de Economia e Estatística (FEE)-1997.

Esos términos son aplicados por algunos autores a los aglomerados urbanos binacionales divididos por una línea fronteriza seca o fluvial pero unidos por obras de infraestructura de vinculación –puentes o paseos binacionales– que son condiciones para el desarrollo de actividades económicas complementarias y de interacción social diaria.

Sin embargo, las consideraciones anteriormente expuestas sobre los distintos orígenes históricos y las desigualdades socioeconómicas de esos nucleamientos urbanos fronterizos, permitirían sostener que la categorización basada en relaciones de igualdad ya sea como “gemelas”, “pares” o “espejos” enfatizan visiones de sesgo espacialista de esos encuentros fronterizos más que las particularidades históricas y socioeconómicas de cada una de esas ciudades que, aunque vecinas sus realidades no les permiten ser, verse ni sentirse como idénticas.

En razón de ello, y si de todas maneras se trata de figurar espacialmente esos “dobles” encuentros fronterizos urbanos podría proponerse al menos como más adecuada la tipificación de ciudades “mellizas” más que “gemelas”.

---

Osorio Machado, L. (2000) “Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da desigualdade. Revista Território. Rio de Janeiro, año V, n. 8, enero-junio, 2000.

Recondo, G. (1999). “Evolución de la idea de frontera: del obre romano al Mercosur en la dinámica global –local”. Buenos Aires:Ciccus.

### **III. Los escenarios urbanos fronterizos: integración de derecho y de hecho**

Las ciudades fronterizas uruguayo-brasileñas pueden definirse como sociedades cuyos grupos sociales interactúan sostenidos por una convivencia que antepone a restricciones formales su libertad de circulación en la frontera.

Serían escenarios en los cuales fluyen solidaridades, asistencias, lealtades, fraternidades, cooperaciones y negociaciones de todo tipo facilitadas por el respaldo directo o indirecto de la sociedad civil organizada a través de distintas representaciones en sus espacios públicos y privados.

Ese respaldo regula y reproduce el sentido local de fronteras abiertas afirmando la fluidez de una cultura fronteriza que valoriza más los beneficios sociales de las “cercanías” que los costos de las “lejanías” impuestas por la aplicación de la normativa jurídica a los intercambios fronterizos cotidianos.

Tales intercambios constituyen acciones que en su continuidad pueden configurar un sentido de totalidad territorial que, desde adentro o desde afuera, se califica como “integración fronteriza”; idea que desde lo jurídico se denominaría “integración de derecho” y que desde las sociedades fronterizas, “integración de hecho”.

En la integración de “derecho” se inscriben las acciones de las esferas públicas que a través de sus oficinas locales cumplen el doble rol de aplicar las normativas nacionales y coordinar la coo-

peración para intercambios institucionales de carácter predominantemente político-administrativo binacional.

Mientras que la integración de “hecho” es una modalidad de relacionamiento inherente al encuentro fronterizo, el cual tiene su razón histórica en tanto construcción de un tejido de intercambios socioculturales y económicos, los que aseguran cotidiana y “naturalmente” la reproducción de la sociedad fronteriza.

En ese sentido, la integración de “hecho” es la que refleja el mayor peso sociocultural y es principal factor legitimante que adiciona fluidez a la juridicidad binacional en su regulación del juego de intereses públicos y privados a los efectos del control de la conflictividad y la convivencia en tanto valor político binacional.

A ese nivel, esas sociedades practican más la integración de “hecho” que de “derecho” o sea, que son sociedades cuyas interacciones, ante la inmediatez y facilidad de intercambios beneficiosos que garantizados por confianzas mutuas generalmente eluden y desafían la cargas de los controles legales.

Así, se constituye una fuerte cultura “contra el bando” en tanto valor colectivo que hace más fluida la sociabilidad fronteriza en un contexto de territorios limitados y separados jurídicamente.

En términos de ello, como así se anticipó comentando un trabajo anterior, los territorios en cuestión son significativos de procesos complejos en los cuáles la vía no concluida hacia su modernización social es transgredida por el avance de las relaciones globalizadas las cuales desfiguran aún más las utopías para realizar los valores sociales que orientaron la propuesta del Uruguay moderno.

Las reflexiones anteriores aspiran a configurar un marco analítico que oriente y promueva la interpretación y comprensión de la realidad fronteriza como conocimiento que contribuya al debate de su desarrollo social.

La historia de las ciudades de Rivera y Livramento, sus respectivas funciones como sedes de la Intendencia Departamental y de la Prefeitura Municipal y sus propios sistemas socioeconómicos constituyen una dimensión binacional más amplia que la constituida por las ciudades de Rio Branco-Yaguarón.

La ciudad de Rio Branco, es sede de una Alcaldía parcialmente subordinada al gobierno departamental instalado en Melo y la Prefeitura de Yaguarón se incluye en la vasta red de pequeños municipios brasileños que como ya se indicó son evaluados por el IDH con valores por debajo del promedio estadual.

En esos diferentes escenarios los relacionamientos sociales cotidianos son condicionados por las particularidades institucionales que regulan su ordenamiento socioeconómico.

Así, la gobernabilidad fronteriza transcurre en un contexto marcado por diferentes orientaciones político-partidarias de los Alcaldes y Prefeitos de uno y otro lado de la frontera; las que configuran un damero político-administrativo binacional que ejecuta con distintos objetivos y fines políticos sus respectivos planes municipales.

En efecto, por el lado uruguayo, la Intendencia Departamental de Artigas, Rocha así como la Alcaldía de Chuy son desempeñadas por políticos del Frente Amplio; la Intendencia de Rivera y la Alcaldía de Rio Branco son gobernadas por políticos del Partido Colorado, mientras que la Intendencia de Cerro Largo que es fuero de la Alcaldía de Rio Branco es gobernada por un jerarca del Partido Nacional, al tiempo que esos gobiernos departamentales y municipales actúan en un espacio político nacional gobernado por el Frente Amplio.

A su vez, por el lado brasileño, las Prefeitura de Barra do Quaraí, Bagé, Jaguarao y Santa Vitória do Palmar pertenecen al Partido dos Trabalhadores (PT); las Prefeituras de Herval y Dom Pedrito son del Partido Progressista (PP); las Prefeituras de Uruguiana y Aceguá son del Partido da Social Democracia Brasileira

(PSDB); la Prefeitura de Quaraí es del Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB); la Prefeitura de Livramento es desempeñada por un jerarca del Partido Socialista Brasileño (PSB); la Prefeitura de Pedras Altas es desempeñada por un político del Partido Patria Livre (PPL) y la de Chui es gobernada por un político del Partido Demócrata (DEM).

Ese conjunto de municipios actúa bajo la gobernación estadual y federal del PT.

Esa coyuntura sub-regional y binacional constituye un escenario heterogéneo en su configuración política-ideológica que explícita o implícitamente vuelve poli-direccional a las representaciones políticas que definen y participan en las agendas de cooperación e integración binacional.

Sin embargo, esa pluralidad ideológica de las jerarquías gubernamentales del área no impide, como ya se señaló, que cuestiones urgentes y puntuales sean resueltas por prácticas de cooperación binacional que eludiendo las rigideces formales se canalizan por vías de “hecho” que en su beneficiosa inmediatez en definitiva, consagran nuevamente la convivencia y el bienestar fronterizo.

Esas prácticas son indicativas de que no son solo los vecinos, desde sus esferas privadas, quiénes juegan a las relaciones de “hecho” en la frontera, sino que incluso las propias esferas estatales del área flexibilizan los límites y las fronteras de su acción institucional en tanto agencias de los estados territoriales.

No obstante, esos intercambios suceden en un contexto social más ampliado y difuso donde distintos sectores de una y otra ciudad expresan opiniones contradictorias de afirmación y negación de la ideología integracionista fronteriza y regional; siendo ellos significativo de los desacuerdos para la necesaria legitimidad social de políticas regionales como las del MERCOSUR.

Esas opiniones, son significativas de un “realismo fronterizo” que asimismo es expresado por los vecinos de Rio Branco en

dichos tales como “un río que nos une y un puente que nos separa”, los vecinos de Yaguarón que dicen “lo más lindo de Yaguarón es el balneario Lago Merín”, los de Rivera “exportemos nuestra integración fronteriza” y los de Livramento, “lo más lindo de Livramento es Rivera”.

Esos fraseos de los vecinos de esas ciudades fronterizas, aluden a posturas de cohesión grupal fronteriza expresadas con un sentido que trasciende las jurisdicciones nacionales que obstaculizan la apropiación social compartida de los espacios fronterizos.

Sin embargo, esa cohesión grupal fronteriza a través de esas mismas imágenes puede interpretarse como significativa de una segmentación cultural, que no incorpora en sus representaciones del acontecer cotidiano la incidencia en su entorno del incremento de las nuevas actividades económicas comerciales.

Así, esas representaciones no evidencian valoraciones colectivas ante eventos inesperados de graves connotaciones socio-culturales en términos de alteraciones del funcionamiento urbano como lo han sido los ya expuestos propósitos de comprar la capilla y la Escuela de Rio Branco para la instalación de nuevos emprendimientos comerciales.

En Rio Branco a diferencia de Rivera como ya se anotó, esas alteraciones en su organización urbana agrava su tradicional insuficiencia de servicios comunitarios hoy desbordados por el crecimiento de las actividades.

Asimismo, el incremento focalizado en esas ciudades, evidencia un indirecto efecto expansivo en las actividades de las ciudades brasileñas vecinas de Livramento y Yaguarón, quienes multiplicando sus servicios de hotelería y gastronomía para el pasaje de brasileños a esas ciudades uruguayas compensan los efectos negativos de esa competencia comercial.

Esos movimientos socioeconómicos del área fronteriza constituyen una desigual renovación de escenarios promovida por

la distinta intensidad de las políticas gubernamentales de frontera de Uruguay y Brasil; así la política brasileña manifiesta un plan estratégico con mayor evidencia en la reafirmación de su soberanía territorial y política en el área fronteriza.

#### **IV. La faja fronteriza uruguayo-brasileña y sus desiguales sistemas municipales**

El gobierno departamental y municipal de la frontera uruguayo-brasileña, sumado a la ya referida pluralidad ideológico-político, se caracteriza por la yuxtaposición de acciones de intendencias, alcaldías y prefeituras en tanto organismos político-administrativos de distinta magnitud en sus radios de acción, objetivos de política e infraestructura instalada.

A su vez, esos gobiernos comparten sus espacios de acción con la gestión de otras prestaciones impartidas por agencias estatales de administración de la salud, educación, seguridad, empleo y de controles fiscales.

La ciudad de Rivera es la sede de la intendencia municipal del departamento y la ciudad de Livramento es la sede de la Prefeitura del municipio de ese mismo nombre.

La Prefeitura de Livramento tiene una dimensión administrativa mayor que la Intendencia de Rivera. Así, esa Prefeitura tiene 2.000 funcionarios y 17 Direcciones Sectoriales para una población municipal de 82.513 habitantes; mientras que la Intendencia de Rivera tiene 1.023 funcionarios y 5 Direcciones Sectoriales para una población departamental de 103.447 habitantes.

Por su lado, la Prefeitura de Jaguarão tiene 1.000 funcionarios, 10 Direcciones Sectoriales para una población municipal de 26.105 habitantes; la Alcaldía de Rio Branco tiene 150 funcionarios con 5 Direcciones.

En razón de ello, el total de funcionarios de la Intendencia de Rivera es menor en un 49% al total de funcionarios de la Prefeitura de Livramento, al tiempo que la población atendida por la Intendencia de Rivera es mayor un 20% que la que a su vez atiende la Prefeitura de Livramento. La prefeitura de Yaguarón supera en un 85% en su volumen de funcionarios respecto a la Alcaldía de Rio Branco.

Esos diferenciales respecto a las estructuras administrativas en los cuales las Prefeituras de Livramento y Yaguarón superan a la Intendencia de Rivera y la Alcaldía de Rio Branco son significativas del distinto peso administrativo para entender la gestión pública de esos territorios binacionales. A ese nivel cabe destacar la particular situación de la gestión de la Intendencia de Rivera cuyo territorio es 26% mayor que la jurisdicción municipal de la Prefeitura de Livramento.

#### *IV.1. La imagen de la frontera desde las jerarquías municipales fronterizas*

El imaginario de los jefes municipales sobre el territorio fronterizo es significativo de posiciones diferenciadas que ilustran proximidades o distanciamientos para constituir bases compartidas en la programación de la integración binacional.

##### *IV.1.1. Visiones desde Rivera y Livramento*

Los jefes de Rivera y Livramento manifiestan con distintas referencias, un acentuado sentido “hacia adentro” de sus respectivas gestiones municipales y un débil, aunque protocolar, interés de consolidar una cultura fronteriza que promueva un renovado clima local de integración binacional ante los vaivenes de las políticas internacionales entre Uruguay y Brasil condicionadas a su vez por las políticas mundiales.

Se trata de expresiones caracterizadas más por un estilo de “buenos vecinos” orientados por una domesticidad a nivel de

cada municipio sensible a no afectar, ya sea por vías formales o informales, la buena convivencia fronteriza y la amortiguación de conflictos.

En ese sentido, los jerarcas municipales de Rivera, priorizan las iniciativas locales de desarrollo como prácticas efectivas para la integración fronteriza y regional; invocando a ese nivel a la acción desplegada por la Agencia de Desarrollo de Rivera creada con el auspicio de esferas municipales y empresariales para superar los déficits de desarrollo social en Rivera<sup>16</sup>.

Por su lado el Prefeito de Livramento, visualiza la actualidad fronteriza desde el marco de la política federal brasileña la que incluye una programación presupuestal específica para los rubros básicos de los municipios los que deben cumplirse en tiempo y forma previstos.

No obstante, observa como ventaja la fluidez de la verticalidad de la política federal brasileña la que en los hechos se ve obstaculizada por la centralidad administrativa de dicha gestión.

A nivel general el Prefeito proyecta su discurso en las directivas de desarrollo del gobierno federal, como ser los temas de energía, comercio internacional y regional, producción ganadera, etc.

Las visiones de los jerarcas municipales de Rivera y Livramento sobre el desarrollo local y fronterizo asumen una mayor figuración con las opiniones de otros dirigentes y vecinos de esas ciudades.

Así, ellos son coincidentes en valorar el renovado crecimiento de la inversión en su departamento, la que ven con muchas perspectivas en tanto aumento de la capacidad local de atracción

---

16 Organización creada en 2008 con auspicio del Programa de Articulación de redes temáticas y territoriales para el desarrollo humano (ART) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

de nueva inversión y la promoción de nuevas mentalidades que consoliden la integración fronteriza.

Asimismo opinan que el nuevo empresariado foráneo con actividades en comercio y forestación, aún no se ha incorporado al debate de la gestión social fronteriza y a otro nivel, manifiestan preocupaciones por el debilitamiento de las identidades locales, el desbordado flujo del turismo comercial brasileño, la disminución del comercio minorista, el ausentismo del nuevo empresariado y grandes emprendimientos comerciales y agro industriales, por caso de la forestación, el caótico tránsito vehicular y peatonal de la zona céntrica y la pérdida de su importancia urbana ante las nuevas iniciativas de construcción de otros centros comerciales alternativos fuera de ese radio<sup>17</sup>.

Asociado a ello, en la opinión local se habla de la débil responsabilidad social de la dirigencia de los 70 free shop's de Rivera de los cuales solo 20 contribuyen mensualmente a un fondo de apoyo comunitario creado por su Asociación.

La configuración de esa dinámica local por los entrevistados incluye asimismo el efecto de la instalación de nuevas universidades en Livramento las que complementan las demandas de formación universitaria y las necesidades de inserción laboral de los jóvenes de Rivera, lo que a su vez incide en las nuevas ofertas del sistema educativo universitario y técnico uruguayo para esos jóvenes.

Como situaciones límite de ese crecimiento se manifiestan inquietudes frente al crecimiento de la población marginada, la pobreza, la mendicidad, abuso sexual infantil y la drogadicción.

Esas visiones de mayor vulnerabilidad de la sociedad local ante el crecimiento económico es coincide con políticas en el área

---

17 Los entrevistados estiman que el micro centro comercial de Rivera ocupa a 5.000 personas y que la Intendencia de Rivera empadrona 500 motocicletos por mes.

de salud y de asistencia social como lo son la atención de los servicios de salud pública de Rivera extendida a pacientes brasileños y la atención de la Oficina Territorial de Rivera del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), quien desarrolla una intensa gestión para solucionar la precariedad social de los sectores de más bajos recursos que ilegal e indocumentadamente se movilizan en la frontera involucrándose en situaciones críticas solo amortiguadas por el apoyo asistencial del Estado.

Por su lado, los dirigentes de Livramento visualizan un gran momento dinámico en el área brasileña de frontera promovido desde el del Gobierno Federal, quien a partir del año 2004 prioriza el desarrollo de la faja de frontera brasileña como complemento la que sumada al anterior incentivo de la faja litoral marítima, permite balancear la competitividad de Rivera y sus free shop's; priorizándose en Livramento los proyectos gubernamentales centrados en el bienestar social y familiar.

Asimismo, ellos reconocen que hoy la frontera es más un área de integración que de disputa territorial como lo fue en el pasado y que es un área de integración de hecho, indefinible desde las esferas gubernamentales centrales de Brasilia y Montevideo y en ese sentido, ella desborda la demarcación territorial de carácter jurídico.

Los vecinos del Livramento a la vez que visualizan la actual desigualdad económica de la frontera a partir del crecimiento de las actividades comerciales de Rivera, les preocupa la significativa disminución poblacional que ha tenido Livramento y asociándolo a ello, piensan en la necesidad de medidas compensatorias al desorden urbano fronterizo y a la ausencia de una legislación de frontera que facilite y desbloquee la movilidad de personas y de bienes.

Sin desconocer la integración social y cultural de siempre con Rivera, ellos observan que han cambiado las asincronías económicas del pasado entre Rivera y Livramento en las cuales cuando Livramento era floreciente era a costa del estancamiento de

Rivera; hoy reconocen que el crecimiento de Rivera es coincidente con medidas que modificarán la actual inmovilidad de Livramento como las que entre otras son la ampliación de los servicios universitarios y el desarrollo de la energía eólica.

En efecto, al tiempo que visualizan la movilización de recursos generada por la actividad educativa en Livramento dinamizada hoy por cinco universidades, tres presenciales y dos a distancia, en términos de la reciprocidad de los intercambios universitarios fronterizos, expresan su inquietud por el desigual acceso a esos servicios ya que los brasileños tienen mayor permisibilidad a los servicios universitarios de Rivera que los uruguayos a los de Livramento.

#### IV.1.2. Visiones desde Rio Branco-Yaguarón

Al igual que lo observado a través de las expresiones de los jefes municipales de Rivera y Livramento, los jefes municipales de Rio Branco y Yaguarón expresan, por acción u omisión, lineamientos de políticas municipales muy distantes de consensos capaces de promover una colaboración municipal binacional en la resolución de cuestiones de igual impacto social de un lado y otro del límite fronterizo y asimismo, de cuestiones generadas por los intercambios económicos y de servicios entre ambas sociedades locales.

Sin embargo, como se caracterizó anteriormente, el escenario fronterizo entre Rio Branco y Yaguarón es geográfica, económica, social, cultural y ambientalmente distinto a Rivera con Livramento y por tanto, así como es menor su jerarquía institucional pública a nivel binacional es más reducida su proyección regional.

Así, coincidencias y diferencias desde las visiones de una y otra instancia municipal respecto a la realidad fronteriza, no son ajenas a la distinta organicidad administrativa de la gestión de una y otra institución municipal en su capacidad de alcanzar el cumplimiento de sus objetivos y metas gubernamentales.

En efecto, a ese nivel podrían observarse en los entrevistados expresiones acordes a una mayor racionalidad política en términos de estructura y capacidad de gestión de las distintas direcciones sectoriales, no tanto así entre la Intendencia de Rivera y la Prefeitura de Livramento, como entre la Alcaldía de Rio Branco y la Prefeitura de Yaguarón.

No obstante, esas asincronías en la envergadura administrativa de uno y otro municipio, más que configurar un clima de cooperación formal fronteriza que facilite las cercanías binacionales, coinciden con un notorio distanciamiento social entre Rio Branco y Yaguarón, más acentuado que entre Rivera y Livramento.

En ese sentido, la separación fluvial entre Rio Branco y Yaguarón, representa un obstáculo geográfico de menor relevancia ante el distanciamiento social entre ambas ciudades cuyos vecinos simbolizan al Puente como la reificación de esa separación social; así ellos dicen paradójicamente que “tenemos un Río que nos une y un Puente que nos separa”.

Demostrativo de esas disonancias, el jerarca de la Alcaldía de Rio Branco, desde un acentuado pragmatismo, asocia la actual situación fronteriza con los ventajosos beneficios económicos inmediatos para Rio Branco devenidos por la instalación de los free shop's ; oportunidad de crecimiento económico no replicada en Yaguarón pero que la ve dificultada por bloqueos burocráticos al intercambio económico fronterizo, cuya resolución escapa al dominio local binacional.

Asimismo, expresa que Yaguarón es indirectamente beneficiada con el aumento del flujo comercial y turístico de brasileños a Rio Branco que en su pasaje por aquella ciudad demanda la expansión de sus servicios de hotelería y gastronomía.

Por su lado, la mirada del jerarca de la Prefeitura de Yaguarón sobre la frontera expresa un carácter más político -no deteniéndose en el impacto del crecimiento económico de su vecina Rio Branco- en términos de desafíos para los gobernantes locales

en su comprensión y solución de las carencias de los sectores populares como objetivos sociales de las políticas federales.

Sin embargo, coincidiendo con el jerarca de la Alcaldía de Rio Branco esa política la ve como obstaculizada por el carácter centralizado de las políticas gubernamentales de frontera planificadas desde Brasilia-Brasil y Montevideo-Uruguay.

Para la Alcaldía el desarrollo del área fronteriza de Rio Branco y Yaguarón depende de la estabilidad económica de Brasil, lo que es un factor determinante de todo el encadenamiento económico que produce la dinámica de los free shops de un lado y otro de la frontera.

Sin embargo, expresa que esa situación en definitiva depende de la coordinación de las políticas binacionales para la común resolución de temas críticos como la corrupción, la drogadicción y la educación de los jóvenes para el desarrollo.

Por su lado, el jerarca de Yaguarón coincide en asociar el avance del desarrollo del área a las decisiones políticas centralizadas en Brasilia y Montevideo y en términos de ello cita el avance del proyecto del nuevo puente sobre el río Yaguarón, el cual es visualizado como obra indicativa de nuevos paradigmas políticos a nivel de la comunicación regional.

En ese sentido, agrega que para mitigar los efectos de los centralismos nacionales es necesario promover la labor de gestores que conozcan realmente la realidad local en tanto alternativa más eficiente a las intervenciones provenientes de esferas gubernamentales centrales.

Desde la perspectiva local, el jerarca de Rio Branco visualiza la integración fronteriza como la convivencia continuada de intercambios familiares, sociales, culturales, económicos y deportivos entre los vecinos de Yaguarón y Rio Branco.

Asimismo, entiende que el papel de la Alcaldía en la integración fronteriza es intercomunicar a los funcionarios de ambos gobiernos locales en una gestión coordinada.

En esa misma perspectiva, el jerarca de la Prefeitura de Yaguarón define la integración fronteriza con el quehacer cotidiano de los vecinos de ambas ciudades, lo que muchas veces no se adecuaba a las reglamentaciones legales de uno y otro país.

Así, identifica que el papel de ambas instancias de gobierno local tiene que centrarse en la resolución de impedimentos administrativos que inhabilitan los intercambios y cooperación entre actores de una y otra ciudad, y en ese sentido, cita el ejemplo del impedimento, en el carnaval pasado, de trasladar una escuela de samba de las ciudades de Yaguarón a Treinta y Tres por la carencia de cedula de identidad de cuatro de sus integrantes.

La política social de la Alcaldía de Rio Branco es atendida desde su Oficina de Bienestar Social a cargo de cuatro funcionarios que coordinan prestaciones en alimentación y abrigo a niños y adultos de Rio Branco.

En otro orden, sus directivos declaran que no realizan intercambios, ni coordinaciones con esferas institucionales similares de la Prefeitura de Yaguarón.

Ese espacio asistencial municipal es coincidente con la acción del Servicio de Orientación Consulta y Articulación Territorial (SOCAT) atendido por una Coordinadora y un Psicólogo desde un local precario compartido con un funcionario no residente del MIDES.

Sus prestaciones más frecuentes son trámites ante BPS, tarjetas alimentarias, aspectos vinculados a vivienda, violencia doméstica, reforma habitacional y documentación fronteriza, entre otros.

Al tiempo que el SOCAT Rio Branco tiene entre sus interlocutores cotidianos a la Escuela Técnica de UTU, la Alcaldía, al

Ministerio de Desarrollo Social, a los Centros CAIF y Clubes de niños, siente la resistencia de otras organizaciones sociales locales en colaborar con sus acción pese a compartir objetivos y fines por caso, el trabajo y el abuso sexual infantil.

A la vez que no mantiene contactos con los comercios de free shops tampoco los tiene con la Prefeitura de Yaguarón ni con programas similares de esa ciudad.

En Yaguarón la Secretaria de Ciudadanía y Derechos Humanos dependiente de su Prefeitura desarrolla actividades con familias de vulnerabilidad social a través de la implementación de distintos programas promovidos que incluyen el trabajo con niños, jóvenes y temas de violencia, esos programas –a diferencia de la observada precariedad administrativa de similares servicios en Rio Branco– son atendidos por 21 funcionarios técnicos y administrativos con buen soporte informático.

A un nivel mayor de los relacionamientos binacionales con efectos en la buena vecindad fronteriza operan las actividades consulares de Brasil en Rivera y Rio Branco y de Uruguay en Livramento y Yaguarón.

Tales representaciones se encargan de las rutinas consulares entre ambos países y asimismo, coordinan la realización de eventos binacionales centrados en el diseño y planificación del desarrollo regional.

En síntesis, podría afirmarse que las relaciones entre los gobiernos municipales a nivel de la Intendencia de Rivera, la Prefeitura de Livramento, la Alcaldía de Rio Branco y la Prefeitura de Yaguarón, así como desde los servicios consulares de ambos países, tienden a sostener la vecindad fronteriza, más que a promover iniciativas más autónomas de cooperación inter-institucional y binacional.

En relación a ello, en un contexto generalizado el crecimiento económico de las áreas fronterizas uruguayo-brasileñas,

es la ciudad de Rio Branco como centro fronterizo de menor dimensión socioeconómica con su Alcaldía subordinada política y presupuestalmente a la Intendencia de Cerro Largo con un menor tamaño administrativo la que condicionada asimismo por el crecimiento económico fronterizo, manifiesta una más menor presencia institucional.



## V. **La convivencia fronteriza: formalidad e informalidad en la cooperación binacional**<sup>18</sup>

La capacidad de desarrollo e integración de las áreas fronterizas –sus solidesces y debilidades– puede valorarse, entre otras dimensiones, a partir del campo de acción, objetivos e infraestructura de algunos servicios públicos básicos como los de salud, educación, policía, previsión laboral y empleo, los que constituyen el entramado de acciones públicas dirigidas a regular la dinámica socioeconómica de esas áreas.

Desde la perspectiva de las soberanías nacionales, la cobertura estatal de los servicios básicos a la población coincide con los límites fronterizos entre países vecinos y, a partir de esa demarcación, se acuerdan, mediante legislación expresa, cooperaciones binacionales legitimadas y controladas por los respectivos ámbitos diplomáticos.

En el caso de las ciudades de Rivera-Livramento y Rio Branco-Yaguarón, dadas sus estructuras socioeconómicas diferenciadas, es igualmente diferente la frecuencia y contenido de las prestaciones de los servicios públicos básicos entre ambas ciudades.

---

18 Este Capítulo integra un análisis de la red institucional binacional a partir de la información obtenida en entrevistas semiestructuradas a jerarcas y directivos de organizaciones públicas de Rivera, Livramento, Rio Branco y Yaguarón tratadas generalmente como pares de uno y otro lado; sin embargo, en Rio Branco se incluyeron entrevistas a jerarcas de instituciones instaladas en el mismo Puente Mauá como la Prefeitura Naval y Aduana, situación excepcional que no se repite en otros puntos de la frontera uruguayo-brasileña.

En efecto, Rivera-Livramento constituyen un aglomerado urbano fronterizo compuesto por dos ciudades de similar magnitud socioeconómica, el cual se corresponde con una mayor envergadura institucional de sus respectivas administraciones de recursos y acciones, las que a su vez se realizan en forma más autónoma o sea con menor interdependencia entre ellas.

Rio Branco-Yaguarón, con mayores desigualdades socioeconómicas y una desigual estructura municipal para las prestaciones de servicios comunitarios básicos, están expuestas a áreas sociales de mayor riesgo, lo que las predispone a resolver colaboraciones puntuales, y no siempre formales, ante urgencia que no pueden remediarse con los recursos propios de una y otra ciudad.

Rivera-Livramento, en tanto su carácter de fronteras secas en un espacio fronterizo continuo, la colaboración binacional entre las instituciones públicas de una y otra ciudad asumen una rutina que tiende a perder visibilidad en un escenario fronterizo más compacto.

Por su lado, en Rio Branco-Yaguarón esas colaboraciones entre estructuras urbanas disímiles –que deben sortear el pasaje de un puente donde operan los controles aduaneros y fiscales– asumen una mayor visibilidad tanto las de acuerdo a “derecho” como las de “hecho”, motivadas en demandas vitales urgentes.

Sin embargo, en el contexto general de esas asimetrías, se observa que las prestaciones binacionales a nivel de los servicios básicos comunitarios asumen particularidades relevantes.

Así, las cooperaciones binacionales son más fluidas en términos de los servicios de salud, seguridad policial, servicios aduaneros, sociales y culturales; mientras que es en el área de los servicios educativos donde han operado los mayores distanciamientos con una más fuerte fijación de los límites binacionales-estatales.

Cabe señalar que esos intercambios asumen especificidad según los contextos donde se realizan y las características de las

instituciones que los imparten, como así se analizará en los siguientes párrafos.

### *V.1. La salud pública en la frontera*

La magnitud urbana de las ciudades de Rivera y Livramento, la importancia político-institucional de Rivera como capital departamental y la mayor extensión del Municipio de Livramento respecto al resto de los municipios brasileños fronterizos con Uruguay, se supone son condicionamientos básicos para mayores exigencias en la formalidad de las prestaciones de asistencia pública a la salud en esas ciudades.

En términos de ello, puede afirmarse que dicha cobertura evidencia menor margen de prestaciones fronterizas ad-hoc, en tanto colaboraciones urgentes de hecho como así son más frecuentes en otras ciudades fronterizas con menor infraestructura sanitaria.

El Hospital de Rivera constituye un sistema de asistencia acorde a los estándares definidos ministerialmente para su cobertura departamental, dispone de un total 600 funcionarios profesionales, técnicos y administrativos, que atienden anualmente aproximadamente a 104.000 pacientes.

Tales prestaciones de asistencia a la salud departamental son complementadas por la acción la Secretaria de Salud de Rivera en materia de vigilancia y prevención sanitaria en materia de dengue, rabia, salud bucal, salud rural y salud sexual y reproductiva<sup>19</sup>.

Por su lado, la Secretaria Municipal de Salud de Livramento –inserta en una organización sanitaria distinta a la uruguaya–, desarrollando funciones de asistencia y prevención sanitaria, atiende anualmente a 140.00 pacientes mediante 360 funcionarios profesionales, técnicos y administrativos<sup>20</sup>.

---

19 Datos brindados por ASSE y Secretaria de Salud Pública de Rivera.

20 Datos del Secretario Municipal de Salud de Livramento.

Tales coberturas difieren con el funcionamiento de los servicios de salud pública en Rio Branco y Yaguarón, que en tanto centros urbanos de menor magnitud, su cobertura sanitaria pública es más deficitaria y con mayor frecuencia de cooperaciones entre sus servicios en la atención de urgencias vitales generalmente realizadas por fuera de los reglamentos formales de una y otra ciudad.

La situación del servicio público de salud en Rio Branco, es condicionado por una variedad de prestaciones demandadas por una población no solo del área de Rio Branco y sus alrededores rurales, sino también del área fronteriza brasileña.

Se trata generalmente de una población de bajos recursos, afectada por el crecimiento económico de Rio Branco en inestabilidad de ingresos y de ocupación, lo que acentúa su morbilidad personal y familiar y por ende, su demanda de servicios de salud.

En ese contexto, el Hospital de Rio Branco –evaluado por ASSE con las más bajas calificaciones en calidad de servicios– atiende anualmente a 12.000 pacientes provenientes de distintas afiliaciones, incluyendo brasileños, los que son atendidos por 110 funcionarios, técnicos, administrativos y de servicio.

La administración del servicio se realiza con la ventaja y desventaja de una relativa autonomía jerárquica, la que facilita la toma de decisiones respecto a prestaciones de urgencia generadas por pacientes uruguayos y brasileños, quienes tratados y medicados localmente ya sea en Rio Branco o Yaguarón ven que en sus traslados –por caso a centros de Montevideo– no le son reconocidos por los respectivos cuerpos médicos de destino las recetas médicas anteriores.

En general, el funcionamiento del Hospital de Rio Branco transcurre en un marco legal cuya generalidad no prevé la casuística y las implicancias jurídicas puntuales para la satisfacción de las demandas de salud del área de frontera, como el traslado de un paciente brasileño desde su sede a un centro de atención en

Yaguarón, y asimismo, la imposibilidad de coordinar prestaciones de carácter fronterizo por razones de la no concordancia de los respectivos regímenes institucionales de salud de un lado y otro de la frontera; lo que agrava la inexistencia de comunicación cotidiana entre los responsables del servicio de salud de un lado y otro de la frontera.

En Yaguarón, la cobertura en salud pública de su población es prestada principalmente por el Sistema Único de Salud (SUS) en coordinación con las políticas federales, estatales y municipales de salud.

Sus prestaciones son cumplidas por un conjunto de 80 funcionarios médicos, técnicos y administrativos.

La principal carencia del servicio es la insuficiencia de médicos por desinterés de los profesionales locales y regionales en integrarse, dificultad que las autoridades locales, vía los Comités de Frontera, apuntan a resolver mediante la autorización para que médicos uruguayos y brasileños puedan trabajar en uno y otro territorio.

Esas autoridades, asimismo evalúan que en Rio Branco respecto a Yaguarón existen muchas más especialidades médicas y mayor disponibilidad de los profesionales del sector a trasladarse por razones de trabajo.

No obstante, la Secretaria de Salud de Yaguarón ha ampliado su cobertura con programas de salud mental y barrial con servicios médicos de 8 horas diarias de atención con visitas domiciliarias.

El Servicio asimismo ha aumentado sus prestaciones de urgencia médicas ante el aumento del flujo turístico de compras de brasileños hacia Rio Branco.

En general, los uruguayos de Rio Branco usan más los servicios médicos públicos de Yaguarón que los brasileños en Rio Branco y asimismo, es frecuente que pacientes de Rio Branco ejer-

zan sus derechos de atención médica pública en ambas ciudades simultáneamente.

La información relevada permite afirmar que la asistencia pública para la salud en la frontera manifiesta una muy débil coordinación a nivel binacional y que asimismo es entre Rio Branco y Yaguarón donde son más frecuentes las colaboraciones puntuales, urgentes e informales entre sus servicios de salud.

## **V.2. La Policía en la frontera<sup>21</sup>**

Al igual que otros servicios públicos ya considerados, los sistemas policiales de Rivera y Rio Branco se caracterizan, no obstante sus diferentes universos de acción y prevención, por la insuficiencia de recursos materiales y humanos para realizar sus funciones en un territorio donde el cumplimiento de la ley, como ya se anotó no es una modalidad plenamente internalizada por los ciudadanos del área.

A su vez podría esperarse que la labor policial en un área de particular complejidad socioeconómica, cultural y política como lo es la frontera, hace más exigente y riesgosa la labor policial, la que en definitiva condiciona el más adecuado desempeño de sus tareas.

Así, las funciones policiales coordinadas centralmente por la Jefatura de Policía del departamento de Rivera, con sede en la ciudad del mismo nombre se cumplen con un total de 827 policías, de los cuales, restando las licencias y enfermedades, actualmente un 50% de ellos son efectivamente disponibles.

Si bien esas funciones, al igual que otros servicios son cumplidas pese a sus carencias logísticas en equipos y actualización

---

21 La información referida a la temática de la seguridad en frontera solo pudo ser relevada entre los jefarcas policiales de Rivera y Rio Branco; razones de tiempo de relevamiento y de la mayor complejidad del sistema policial de las ciudades de Livramento y Yaguarón, impidieron realizar las respectivas entrevistas a sus distintos jefarcas.

informática, su ámbito de acción en controlar la seguridad del área es más amplio y específico, el cual motiva la frecuencia de colaboraciones puntuales y recíprocas con los agentes de seguridad brasileños para diligencias imprevistas cuya urgencia muchas veces trasciende la normativa acordada binacionalmente para esas actuaciones.

Por su lado, el control policial del área de Rio Branco está subordinado a la Jefatura Departamental de Policía con sede en Melo y es desempeñado por un total de 52 efectivos para atender un radio que comprende no solo el área urbana de Rio Branco, su entorno rural y la zona del balneario Lago Merín.

Se trata de un ámbito de acción que refiere a un territorio con acelerados crecimientos urbanos, turísticos y rurales que a la vez que alteran las condiciones de seguridad del área, demandan un mayor control de sus impactos críticos ampliados por el carácter binacional de la región.

A su escala, el funcionamiento del servicio adolece de los observados déficits respecto al sistema policial de Rivera, por caso insuficiencia de vehículos, soporte de equipos y capacitación informática.

Dada las observadas características socioeconómicas del área de Rio Branco y Yaguarón en términos de su consistencia institucional, la gestión de la acción policial asume mayor visibilidad en sus posibilidades de satisfacer no solo las demandas cotidianas sino también las nuevas demandas de seguridad generadas por el crecimiento económico del área y ello, tiene por resultado nuevas exigencias a los agentes de seguridad de Rio Branco, lo que los condiciona a una inconveniente carga multifuncional en el desempeño de sus tareas.

En ese sentido, es frecuente la multiplicidad de tareas ampliadas al control de tránsito, movimiento comercial de ganado, prevención y represión del maltrato infantil, de la violencia contra jóvenes y mujeres, apoyo al Poder Judicial, etc.

En su efectividad, la acción policial cotidiana está condicionada por los límites de las jurisdicciones nacionales fronterizas en tanto sus distintas legislaciones que definen el procesamiento de los delitos cometidos en uno y otro territorio por brasileños o uruguayos.

Contrariamente a lo esperado, las denuncias de delitos en el área urbana, dado el crecimiento de actividades de su sector comercial, no ha aumentado no obstante, la evidencia de hurtos y rapiñas contra “personas de paso”, quienes omiten declararlos evitando demoras de trámites burocráticos.

En general la cooperación policial binacional, es en los hechos facilitada en sus intercambios por la similitud jerárquica y profesional entre el personal de uno y otro país, así el personal de la Comisaría de Rio Branco mantiene relaciones más fluidas con los funcionarios de la Policía Militar de Yaguarón que con los funcionarios de la Policía y Receita Federal de esa ciudad, quienes se diferencian por su mayor remuneración y formación profesional.

A partir de lo analizado podría afirmarse que el servicio policial en Rivera y Rio Branco comparte las características de funcionamiento de otros servicios públicos en frontera, las que se centran principalmente en sus limitaciones para atender las demandas comunitarias en un contexto de crecimiento económico acelerado principalmente en sus centros urbanos.

En ese sentido, así como en Rivera, en tanto centro urbano de mayor magnitud y organización, la acción de servicios tales como los policiales manifiestan una mayor capacidad de garantizar la seguridad pública afectada por el aumento de las actividades económicas y de servicios.

Sin embargo en Rio Branco sus servicios policiales, dado el desborde social por el incremento de actividades económicas en un espacio no planificado para ello, están expuestos a atender la multiplicación de demandas provocadas por esos movimientos,

desfigurando sus cometidos básicos en acciones multifuncionales imprevistas.

### V.3. *La educación en la frontera*<sup>22</sup>

La información relevada sobre los servicios educativos públicos uruguayos de enseñanza primaria, secundaria y técnica en el área fronteriza con Brasil, configura perfiles no alejados de los déficits nacionales en infraestructura, planes, recursos docentes y apoyo informático.

Sin embargo, la situación de esos mismos servicios en el área brasileña de frontera desde la visión de sus entrevistados, no resulta caracterizada de igual modo y ello podría responder a las propias modalidades de gestión del sistema educativo público, municipal, estadual y federal de Brasil.

En ese contexto, es significativo observar que tanto a nivel de los servicios educativos fronterizos uruguayos como de los servicios brasileños, existe una notoria ausencia de programas conjuntos a nivel binacional dirigidos a consolidar la educación primaria y media en tanto formación básica de futuros recursos humanos para el desarrollo fronterizo binacional.

Podría afirmarse que esas carencias de acuerdos educativos binacionales a nivel de formación básica, podrían asimismo ser indicativas a un nivel más general de la reafirmación territorialidad educativa de uno y otro país.

En esos términos, los entrevistados del área de educación en Yaguarón, coincidiendo con sus pares de Rio Branco, manifiestan su preocupación en términos de la integración educativa binacional, ya que las facilidades promovidas por Brasil a los intercambios brasileños-uruguayos no se corresponden con las di-

---

22 En razón de su propio y diferenciado carácter institucional no se incluirá en este apartado las actividades educativas a nivel terciario ya sea de Formación Docente y universitario desarrolladas tanto en el área fronteriza uruguaya como brasileña.

ficultades institucionales aún no resueltas por Uruguay para los intercambios uruguayo-brasileños.

A ello se agrega que los modelos educativos de primer y segundo nivel manifiestan una fuerte heterogeneidad en su organización y planificación institucional entre ambos lados de la frontera.

Sin embargo, es la educación técnica la que demuestra una mayor apertura a la cooperación binacional ante el aumento de las demandas de formación para el trabajo generadas por el crecimiento de la inversión productiva regional; es el caso de los acuerdos educativos entre el Instituto Federal Sul - Rio Grandense (IFSUL), para futuras actividades conjuntas a realizarse con el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) de Uruguay en sus servicios de Rivera y Rio Branco.

Asimismo, por el lado uruguayo cabe agregar que la tradicional centralidad institucional en términos de concentración poblacional y por ende de servicios en la capital departamental, hace a la dotación de los recursos docentes en el área; así por caso, las Escuelas, los Liceos y la Escuela Técnica de la ciudad de Rivera tienen un cuerpo docente que mayoritariamente reside en esa ciudad, lo que contribuye a la regularidad cotidiana de las actividades educativas.

En cambio, en la ciudad de Rio Branco sus docentes son predominantemente no residentes que se trasladan diariamente desde la capital departamental en Melo, a desempeñar sus funciones; circunstancia que generalmente afecta la continuidad y calidad de las funciones educativas de esos centros.

Las escuelas urbanas públicas de Rivera y de Rio Branco, al igual que otras áreas, asisten a un crecimiento de la población escolar ya sea por efecto de la promoción educativa de las políticas sociales centrales o por la emigración rural-urbana emergente de la reconversión productiva en el agro.

A ese crecimiento escolar, confluyen los beneficios del acceso al Plan Ceibal por los niños en edad escolar de uno y otro lado de la frontera; para los uruguayos como factor de retención escolar y para los brasileños en su aprovechamiento de un recurso educativo a su más inmediato alcance.

Sin embargo, la especificidad de los cambios en el área educativa fronteriza uruguaya, asume su mayor significación en el caso de la Escuela Pública N° 5 tradicionalmente ubicada en pleno centro comercial de la ciudad de Rio Branco.

En su situación actual, ese centro escolar refleja las transformaciones socioeconómicas que se procesan en el área urbana de dicha ciudad.

Así, el acelerado incremento de la inversión económica y su consecuente aumento de los valores inmobiliarios ha condicionado el desplazamiento de las familias residentes en ese barrio hacia otras áreas urbanas, lo que disminuye la matrícula escolar de ese centro educativo.

Tal situación es significativa en esa escuela de un aumento de su capacidad ociosa, hoy más cercano a lo que viven las escuelas rurales que a su tradicional imagen urbana de escuela céntrica respecto a otros servicios educativos de la ciudad.

Esos cambios se procesan en el contexto más amplio de despoblamiento residencial de la zona comercial cuyas viviendas particulares son vendidas a precios elevados y sustituidas por los comercios de free shops, cuyo movimiento a su vez atrae el asentamiento en su entorno de familias en situación crítica ocupadas en actividades informales.

Al igual que otros centros educativos del área de frontera con Brasil, el relacionamiento de las escuelas de Rio Branco con las instituciones pares de Yaguarón ha sido discontinuo, a excepción de la reciente implementación de programas de Escuelas Bilingües y de Escuelas Técnicas Binacionales.

No obstante, a un nivel más general la vinculación entre los centros educativos de enseñanza primaria y media de Rio Branco y Yaguarón, es mediada, por la previa autorización de organismos centrales uruguayos que en su interés de prevenir los riesgos de esos intercambios hacen burocráticamente impracticables su realización, lo que en definitiva no contribuye a la consolidación de las bases culturales de los estudiantes para una real integración regional.

Tales distanciamientos institucionales, asimismo se ven acentuados por las diferencias organizativas que presentan los servicios educativos y secundarios uruguayos y brasileño, ya que en el caso de los uruguayos ellos dependen de una administración jerárquicamente centralizada, mientras que los brasileños son servicios educativos públicos coordinados diferencialmente a nivel municipal y/o estadual, lo que dificulta aun más los eventuales intercambios educativos de carácter binacional.

En la situación más específica de Rio Branco y Yaguarón, las dificultades de esos intercambios se acentúan por una cultura de comunicación en la cual interactúan brasileños que generalmente no hablan ni entienden el español con uruguayos que mayoritariamente hablan y entienden el portugués; afirmándose así condiciones de desconexión y quietismo cultural fronterizo.

El análisis de la información relevada respecto a la situación de la educación primaria, secundaria y técnica pública en ambos lados de la frontera permite caracterizar a la gestión de esos sistemas como ámbitos significativos, más que otros, de las fronteras institucionales nacionales, en las cuales la educación tiene además, un sentido de afirmación de las soberanías de uno y otro país.

#### **V.4. Las políticas de cultura en la frontera**

El territorio fronterizo como construcción social de un espacio binacional de encuentro de vecinos cuyo sentido de comunidad enfatiza más las cercanías que las lejanías ante los controles

fronterizos, constituye un ámbito de relevante fertilidad para la afirmación de identidades colectivas y la promoción de valores con sentido de integración.

Sin embargo, esa fertilidad será diferenciada según sean las políticas públicas y privadas que respalden tanto las infraestructuras y proyectos directos e indirectos de reproducción del acervo social, como de sus variadas representaciones a través de imágenes y relatos transmitidos a través de distintos géneros de expresión.

No obstante, las evocaciones orales y escritas, la danza, la música, el carnaval y otros, constituyen expresiones –desde las más espontáneas a las más elaboradas– de las prácticas sociales en tanto manifestaciones que configuran el imaginario individual y colectivo de las vivencias cotidianas, las que en sí mismas emergen como expresiones libres de, y muchas veces en oposición, a lo establecido institucionalmente.

Las sociedades fronterizas uruguayo-brasileñas, al igual que otras, constituyen un territorio de mixtura cultural presente en todas sus interacciones sociales, el cual es diferenciado de las multiculturalidades de cada país.

Se trata de procesos de identificación social en los cuales “el nosotros” se compone por “lo uruguayo” y “lo brasilero”, que no impide compartir aficiones colectivas, que trascienden la frontera; a excepción de la territorialidad particularmente creada por las filiaciones futbolísticas nacionales.

Las políticas culturales de los gobiernos departamentales y municipales de frontera, son diferenciadas en sus volúmenes y fines.

En efecto, las ya observadas diferencias de filiación partidaria de los jefes departamentales y municipales, demuestran una desigual valoración política de la promoción de las actividades culturales de sus gobiernos.

Así, el relevamiento realizado de los programas culturales de la Intendencia de Rivera, de la Alcaldía de Rio Branco y de las Prefeituras de Livramento y Yaguarón, confirma la desigual importancia que esas esferas de gobierno le adjudican a la promoción de las actividades culturales en sus respectivas ciudades, tanto en apoyos logísticos como presupuestales.

En ese sentido, se observa que la gestión de la Secretaría de Cultura de la Intendencia de Rivera es atendida por 20 funcionarios que centran sus funciones en la remodelación edilicia del Teatro, el funcionamiento de la Biblioteca, Museo y Hogar Estudiantil Municipal, a la vez que no muestra un programa sostenido y diversificado de actividades culturales dirigido al ámbito fronterizo.

Por su lado la Alcaldía de Rio Branco, dedica 3 funcionarios, un local compartido y un presupuesto mínimo a sus actividades culturales, recursos que son utilizados en apoyo a eventos culturales entre lo que se destaca la particularidad fluidez de coordinación con la Secretaría de Cultura de Yaguarón.

En cambio, la programación de las actividades culturales tanto de la Prefeitura de Livramento como de Yaguarón, evidencia la importancia política asignada a la movilización cultural de sus sociedades, tanto en su infraestructura edilicia, recursos humanos especializados y respaldo presupuestal.

Así, jerarcas de la Secretaría de Cultura de Livramento manifiestan que esta tiene por objetivo "...popularizar la cultura para que llegue a toda la población".

Para esos objetivos, esa Secretaría cuenta con 10 funcionarios técnicos y administrativos, que funcionan en un centro principal y cinco anexos, que atendieron en el año 2009 a 80 microproyectos que beneficiaron a 50.000 personas.

A su vez, la Secretaría de Cultura de la Prefeitura de Yaguarón es atendida por 8 funcionarios que coordinan actividades culturales y turísticas, hotelería y gastronomía que demanda el

creciente flujo de miles de compradores brasileños hacia los free shops de Rio Branco.

El análisis anterior, permite afirmar que la movilización cultural en la frontera uruguayo-brasileña, manifiesta un relacionamiento binacional más fluido respecto a otras modalidades de intercambio entre sus sociedades, constituyendo ello un patrimonio que consolida las vecindades entre sociedades separadas por soberanías nacionales.

En relación a ello, las políticas municipales de uno y otro lado de la frontera se diferencian en cuanto a la importancia social y política asignada a su programación de actividades culturales. En esa perspectiva, puede afirmarse que la gestión municipal brasileña de frontera, se caracteriza por una mayor valoración política de la inclusión de los sectores sociales en la movilización cultural; constituyendo por tanto un frente cultural de mayor consistencia ante la menor envergadura de las políticas culturales de las administraciones vecinas uruguayas.

### **V.5. Crecimiento económico y trabajo en la frontera**

La realidad socioeconómica del área fronteriza uruguayo-brasileña, al igual que otras áreas del Uruguay, manifiesta importantes cambios por efecto de las nuevas inversiones productivas en el territorio, como así lo demuestran las estadísticas oficiales.

En efecto, las cifras sobre empleo en esa área son indicativas de un crecimiento de la demanda de trabajo y por tanto de la diversificación de las actividades económicas respecto a tradicionales modalidades monoproductivas de la región.

Así, la nueva inversión agroindustrial y comercial en departamentos y ciudades de la frontera, manifiesta una dinámica que generalmente supera anteriores déficits socioeconómicos que pesaban en los parámetros de desarrollo del área.

De ello, son indicativas las estadísticas de empleo/desempleo en el área fronteriza uruguaya-brasileña, que expresan un incremento de la ocupación de las personas en el contexto de crecimiento de las actividades económicas.

Así, las tasas de evolución del empleo entre 2006-2010 de departamento tales como Artigas, crecieron del 52% al 56%, de Rivera del 51% al 58%, y de Cerro Largo del 52% al 56%; al tiempo que en 2010 el municipio de Jaguarao registra una Tasa de Ocupación del 62% y el municipio de Livramento de 58%<sup>23</sup>.

Ese incremento de actividades involucra de distintas formas a la gestión de las oficinas ministeriales y municipales reguladoras de las condiciones del trabajo en esas áreas fronterizas.

La Oficina del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) del departamento de Rivera con sede en la ciudad del mismo nombre, opera con 10 funcionarios cumpliendo una rutina burocrática centrada en la tramitación y legalización de situaciones laborales relativas a la movilidad de personas, principalmente de uruguayos y brasileños, en esa zona fronteriza

En ese sentido, la cobertura de la gestión de esa oficina manifiesta una regularidad generalmente no alterada por la casuística fronteriza, y sus trámites más frecuentes son los relacionados con la indocumentación de personas en tránsito en la frontera, que se realizan con la Oficina Binacional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Por su lado, la Oficina local del MTSS en el área de Rio Branco, no obstante ser de menor jerarquía institucional que la de Rivera, cuenta con un solo funcionario atiende aproximadamente 20 consultas diarias y 10 audiencias laborales mensuales.

Generalmente, la intervención de la oficina se centra en las cuestiones laborales de seguro de paro y despido en el sec-

---

23 Datos extraídos del INE: Principales resultados ENCH 2010. Y datos elaborados a partir de datos del IBGE.

tor agroindustrial, construcción y más recientemente en los free shops.

Asimismo, la Oficina en su rol de inspección de las situaciones laborales aborda los casos de trabajadores brasileños que cruzan la frontera para trabajar en la construcción y en las arroceras uruguayas; situación esta no contemplada por la legislación laboral uruguaya en términos de su inclusión en las planillas de BPS pero amparadas por el MTSS.

Esas oportunidades de los trabajadores brasileños en la región de Rio Branco no es similar a los controles de la administración brasileña respecto a las oportunidades de los trabajadores uruguayos en la región de Yaguarón.

La operativa regular de la oficina, dada su precariedad administrativa, acentuada por su lejanía de sus jerarquías centrales en Montevideo, es asistida de hecho por la cooperación intermedia del sector sindical local quien informa y asesora la formalización de las reivindicaciones laborales.

Los trabajadores de Rio Branco se agrupan en una mesa intersindical en la que se representan los sectores de comercio, gastronómico, arrocero, aduanas, salud pública y privada, seguridad, empleados municipales, domesticas y combustibles.

Entre esos sectores el grupo más activo es actualmente el de la construcción dado el crecimiento urbano acelerado de Rio Branco, el cuál manifiesta una composición fluctuante de afiliados y una disminución del flujo ilegal de trabajadores brasileños, ya sea por la articulación de controles sindicales y gubernamentales.

Cabe destacar como situación inédita en el área laboral de Rio Branco la atención de la oficina a las cuestiones ocupacionales de los empleados de los free shops, quienes se benefician de una inesperada oportunidad de empleo con mejores remuneraciones a

jóvenes, con baja capacitación laboral y anteriormente destinados a emigrar a otras ciudades uruguayas o brasileñas<sup>24</sup>.

En efecto, esa modalidad comercial de excepcionales condiciones de sueldo para los jóvenes del medio, a la vez que les permite una inmediata y relativa superación de sus condiciones de vida -en tanto una fuerza de trabajo local no calificada y más barata- los involucra en ámbitos de una inversión comercial generalmente internacional cuyo giro exige un inmediato retorno de las esperadas ganancias jugadas en las fluctuaciones cambiarias del dólar ante la moneda brasileña, lo que en definitiva hace igualmente vulnerable la estabilidad laboral de una fuerza de trabajo no calificada, sustituable y de elevada competencia local.

Es importante agregar que la gestión cotidiana de la oficina no incluye el relacionamiento en cuestiones laborales fronterizas con el resto de las organizaciones locales y asimismo, con reparticiones pares de Yaguarón.

En el área de Livramento, las cuestiones laborales son atendidas por 7 funcionarios de la Secretaria de Desarrollo Económico de su Prefeitura Municipal, que se ocupan generalmente de trámites de seguros de desempleo, cursos de capacitación en diferentes áreas, micro créditos a emprendimientos productivos con bajos intereses y funcionamiento de un banco de currículum laborales.

En Yaguarón, la Secretaría de Desarrollo Económico es atendida por 10 funcionarios que se ocupan de rutinas administrativas centradas en la documentación de los trabajadores, seguro de desempleo y la defensa de los consumidores y más recientemente dadas las prioridades de desarrollo de la Prefeitura de la calificación profesional de choferes de ómnibus, taximetristas y de operadores de turismo .

---

24 De Souza, M. "Rio Branco: Desarrollo y Frontera", 2009.

Cabe agregar que, consecuente con la cobertura de la Oficina de Trabajo de Rio Branco, la Oficina de Yaguarón no coordina actividades en materia laboral con ésta.

A partir de lo expuesto, puede afirmarse que la nueva coyuntura económica de incremento de actividades productivas en la frontera uruguaya-brasileña, no altera las modalidades de regulación de las condiciones de trabajo tradicionalmente efectuadas por las respectivas oficinas nacionales de uno y otro lado de la frontera.

En ese sentido, sus servicios generalmente atienden la documentación legal necesaria para trabajadores que se trasladan de un país a otro, pero sus objetivos y fines sectoriales no integran la colaboración binacional para la promoción de la superación de las condiciones laborales de trabajo de uruguayos y brasileños en el territorio binacional.

La confraternidad sindical uruguayo brasileña no es consistente y emerge simbólicamente en las propuestas de festejos conjuntos del día anual de los trabajadores



## **VI. La acción social en la frontera**

Desde hace una década, la situación socioeconómica deficitaria de la frontera uruguayo-brasileña ha sido objeto de políticas gubernamentales de uno y otro país de promoción de los derechos mediante servicios de asesoramiento y tramitación ante diferentes organismos, que mejoren la participación social y promuevan el desarrollo de las comunidades<sup>25</sup>; acciones que generalmente son coordinadas con las respectivas oficinas municipales.

Sin embargo, es desde 2011 que se desarrolla la gestión de las Oficinas Binacionales del MIDES centradas específicamente en impulsar una acción pública nueva dirigida a reforzar y complementar la gestión de otras esferas estatales en la región en el acceso a las políticas sociales gubernamentales de sectores desposeídos; constituye en ese sentido una instancia específica de intervención estatal inexistente como tal en el actual sistema público brasileño.

La tarea principal de la Oficina es brindar información y para ello trabaja en coordinación con la Junta Nacional de Migración y la Aduana uruguaya con el objetivo de intermediar en la tramitación de expedientes cuya gestión estaba centralizada en Montevideo exigiéndole a personas de bajos recursos asumir gastos de traslado.

En términos generales el funcionamiento de la Oficina está dirigido a solucionar carencias documentarias personales, familia-

---

25 Proyecto Oficinas Binacionales. Convenio MIDES-CAF, 2010.

res y laborales de uruguayos y brasileños que circulan en la frontera.

En una dimensión más general y quizás no prevista, la Oficina es de hecho considerada por muchos de sus usuarios desde su condición personal de ilegalidad como una alternativa burocrática, que en términos de sus temores al control consular, ven como una instancia menos rígida y punitiva.

Las demandas de documentación generalmente están motivadas por exigencias en el acceso a empleos en áreas de comercio, trabajos rurales, trabajo zafral en los balnearios, ingresos a UTU y para acceder al beneficio de Asignaciones Familiares por parte de madres solteras brasileñas con hijos uruguayos.

En esos niveles, la casuística que afronta la Oficina frecuentemente le impone transitar, en contextos de extrema urgencia, vías de hecho por fuera de los límites de los ámbitos institucionales binacionales, los cuáles desde sus exigencias de derecho se constituyen en un cumulo de agregados inter, intra y binacionales que operan como bloqueos insuperables para el urgente abordaje de situaciones dramáticas personales y familiares en cuya salida la operativa de las jurisdicciones fronterizas imposibilitan incluso toda estrategia solidaria, y quizás voluntarista, por fuera de esos límites.

## **VII. Las fronteras: sociedades unidas o fragmentadas**

Como ya se ha observado, la faja fronteriza uruguayo-brasileña tiene en sus nucleamientos urbanos de Rivera-Livramento y de Rio Branco-Yaguarón, realidades sociales diferenciadas que hacen a su más compleja heterogeneidad.

Así, la suma de factores geográficos, poblacionales, institucionales, sociales y culturales condicionan diferencialmente el ámbito fronterizo de esos nucleamientos.

Rivera-Livramento, se caracteriza por un conglomerado fronterizo en el cual las diferencias estructurales entre ambas ciudades, no han sido obstáculos para su mayor cohesión social, evidente en el particular clima de integración urbana fronteriza que caracteriza a las relaciones cotidianas entre sus habitantes.

En ese clima son social y culturalmente menos fuertes las señales formales, aduaneras, policiales y fiscales, que marcan las soberanías nacionales, cuya mayor fluidez de acción contribuye a una convivencia de menor conflictividad fronteriza.

Alusivo de ello, son las ya anotadas frases populares de los vecinos riverenses de “exportemos nuestra integración fronteriza” y de los vecinos de Livramento que “lo más lindo de Livramento es Rivera”.

En cambio, la frontera de Rio Branco y Yaguarón, y sus diferencias propias, geográficas, poblacionales, institucionales, sociales y culturales, condicionan diferencialmente la acción formal de

las instituciones binacionales, aduaneras, policiales y fiscales, que regulan la soberanía entre ambos países.

En términos de ello, esa frontera vive una integración “mediada” por una mayor presencia de obstáculos geográficos que como el río Yaguarón ha permitido en su puente una mayor presencia de los controles públicos binacionales.

En ese contexto, la ciudad de Rio Branco se caracteriza por un espacio fronterizo, que habilita a una gran versatilidad de intercambios económicos legales e ilegales favorecidos por un mundo parroquial, donde las relaciones sociales de parentesco y amistad cubren los riesgos de su innata mercantilización fronteriza.

Las imágenes de su frontera de los vecinos de Rio Branco expresan un sesgo propio de vivencias de habitantes de una ciudad poblacionalmente más pequeña y con un sistema institucional más reducido que su vecina brasileña Yaguarón.

En ese sentido, podría visualizarse en ellos una cultura más pragmática para vivir “el día a día” fronterizo con menos atavismos sociales e institucionales.

Del otro lado, los vecinos de Yaguarón visualizan la situación actual de la frontera asociada a la mayor incorporación de esa ciudad a las estrategias federativas nacionales, a una mayor democracia política, a un mayor dinamismo urbano, como efecto colateral del auge de Rio Branco, y a una mayor demanda inmobiliaria derivada del crecimiento del turismo y de la población universitaria.

Esas particularidades de la frontera no se oponen a que vecinos de Yaguarón expresen que “lo más lindo de Yaguarón es el balneario Lago Merín” y que coincidiendo con vecinos de Rio Branco declaren que “el río nos une y el puente nos separa”.

## **Y finalmente...**

El área fronteriza uruguayo-brasileña refleja las complejidades propias de una binacionalidad donde confluyen los proyectos políticos de ambos países cuya desigualdad de gestión condiciona sus procesos de desarrollo social.

La situación socioeconómica deficitaria de esos territorios es el ámbito de gobierno de diversas orientaciones político partidarias coincidentes o no con los partidos que gobiernan en los distintos y respectivos niveles nacionales, departamentales, estatales y municipales; significativos de un damero político binacional donde se juegan con distinta fuerza las iniciativas de desarrollo regional.

Tales políticas asimismo son mediadas diferencialmente tanto a nivel más amplio por el carácter unitario del estado uruguayo y federado del estado brasileño, como al nivel más acotado de las distintas coberturas espaciales y burocráticas departamentales y municipales.

Así, las estructuras administrativas de las Prefeituras de Livramento y Yaguarón superan a las de la Intendencia de Rivera y de la Alcaldía de Rio Branco; y en ello es significativo que la Intendencia de Rivera administre un territorio departamental 26% mayor que la jurisdicción municipal de la Prefeitura de Livramento y asimismo, que la Alcaldía de Rio Branco subordinada presupuestalmente a la Intendencia de Cerro Largo, evidencie graves limitaciones de gestión entre su capacidad administrativa y el acelerado crecimiento de las actividades económicas urbanas.

Las relaciones entre los gobiernos municipales a nivel de la Intendencia de Rivera, la Prefeitura de Livramento, la Alcaldía de Rio Branco y la Prefeitura de Yaguarón, así como desde los servicios consulares de ambos países, tienden a sostener la vecindad fronteriza, más que a promover iniciativas más autónomas de cooperación inter-institucional y binacional.

Sin embargo, es a nivel de los servicios estatales centrales de salud, policía y desarrollo social del área fronteriza uruguaya y particularmente en el área de Rio Branco con mayor precariedad de servicios, donde se canaliza desde las esferas formales la urgente resolución de situaciones críticas del ámbito personal y familiar a través de colaboraciones que resultan facilitadas finalmente por prestaciones de hecho.

Tales situaciones transcurren en contextos diferenciados pero a su nivel de igual dinamismo económico, que en el caso de Rivera, en tanto centro urbano de mayor magnitud y organización, la acción de servicios tales como los policiales manifiestan una mayor capacidad de garantizar la seguridad pública afectada por el aumento de las actividades económicas y de servicios.

Sin embargo en Rio Branco sus servicios policiales, dado el desborde social por el incremento de sus actividades económicas en un espacio no planificado para ello, están expuestos a atender la multiplicación de demandas provocadas por esos movimientos, desfigurando sus cometidos básicos en acciones multifuncionales imprevistas.

Esas situaciones límites entre las fronteras de derecho y de hecho de los relacionamientos públicos binacionales, manifiestan mayores rigideces institucionales en los vínculos entre los sistemas educativos públicos fronterizos, en los cuales y más específicamente desde los servicios uruguayos de enseñanza primaria y secundaria formalmente tienen restringida sus iniciativas de intercambios transfronterizos.

Tales restricciones, de mayor relevancia por tratarse precisamente de sistemas educativos básicos, no contribuirían a la consolidación de la integración fronteriza como así se postula desde otras esferas públicas binacionales.

En ese sentido, es en el área educativa a nivel primario y medio, donde puede visualizarse con mayor nitidez las lejanías impuestas por los límites institucionales de ambas sociedades y asimismo, es más evidente la territorialidad nacional educativa de uno y otro país.

En términos culturales, los intercambios fronterizos manifiestan una mayor movilización respecto a otras actividades sociales quizás más afectadas por la evidente mercantilización de las interacciones, constituyendo ello un patrimonio que consolida las vecindades entre sociedades separadas por soberanías nacionales.

En relación a lo cultural, las políticas municipales de uno y otro lado de la frontera se diferencian en cuanto a la importancia social y política asignada a la programación de sus actividades culturales.

Desde esa perspectiva, puede afirmarse que la gestión municipal brasileña de frontera, se caracteriza por una mayor valoración política de la inclusión de los sectores sociales en la movilización cultural; constituyendo, por tanto, un frente cultural de mayor consistencia ante la menor envergadura de las políticas culturales de las administraciones vecinas uruguayas.

Por último, podría afirmarse que el territorio fronterizo uruguayo-brasileño, es significativo de los bordes de las soberanías de ambos países de acentuada diferenciación socioeconómica donde la convivencia binacional se sostiene en el juego de los intercambios de derecho y de hecho, lo que constituye culturalmente un “síndrome” entre la sociedad y lo jurídico, el que es vivido desigualmente según sean las capacidades e intereses personales e institucionales en su aporte al desarrollo regional.

Es esa contradicción entre sociedad y juridicidad lo que configura el territorio binacional el que puede interpelarse como “las fronteras que nos unen y los límites que nos separan”.

## Referencias Bibliográficas

- Albuquerque, Francisco: “Cambio estructural, desarrollo económico local y reforma de la gestión pública”. Desarrollo Globalización. CLAEH. Montevideo. 1999.
- Arocena, Felipe; Porzekanski, Rafael: “El desarrollo sustentable: Reflexiones sobre su alcance y medición”. En Revista Ciencias Sociales N° 26. Departamento Sociología. FCS vol. 1. 1987.
- Bauman, Zigmunt: “Mundo consumo”, “Ética del individuo en la aldea global”. PAIDOS, 2010. Argentina.
- Bauman, Zigmunt: “Identidade”. Jorge Zahiar Editor. Brasil. 2005.
- Bauman, Zigmunt: “En búsqueda de la Política”. Fondo de Cultura Económica de Argentina. 2009.
- Bauman, Zigmunt: “Daños Colaterales”. Fondo de Cultura Económica. 2011. Argentina.
- Bauman, Zigmunt: “La globalización, consecuencias humanas”. Fondo de Cultura Económica. 2008.
- Bentancor, Gladys: “Rivera-Livramento: una frontera diferente”. Universidade Federal de Pelotas. RS. Brasil. 2009.
- Beck, Ulrich: “¿Qué es la globalización?”. PAIDOS. España, 1998.
- Berger, Peter y Luckman, Thomas: “La construcción social de la realidad”. Amorroutou editores. Buenos Aires. 2006.

- Bica de Melo, J: “Conflitualidade, integraçao regional e globalizaçao: a problemática das relaçoess tranfrotericas”. Revista Crítica de Ciencias Sociais. Nº57/58. Junho/Novembro 2000.
- Castells, Manuel: “La era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura” vol. 3. Fin de milenio. Alianza ed. Madrid. 1998.
- Castells, Manuel: “La Globalización e problemas de las identidades y estados nacionales en América Latina”. Revista Posdata Nº 74. 1999.
- Delich, Francisco: “Repensar América Latina”. Biblioteca Iberoamericana de Pensamiento (BIP), Argentina. 2004.
- De Mattos, C.: “Reestructuración social, grupos económicos y desterritorialización del capital”. El caso de los países del Conosur. Rev. EURE. 47. 1989.
- De Souza, Mauricio: “Rio Branco: Desarrollo y Frontera”. Documento de Trabajo. Impreso en Inter Graf. Rio Branco. Cerro Largo. Abril 2010.
- Elizaincin, A. y Barrios, G.: “Nos falemos brasileiro”. “Dialécticos portugueses en Uruguay”. AMESUR. Montevideo. 1987.
- Elizaincin, A: “Algunas precisiones sobre los dialécticos portugueses en el Uruguay”. UdelaR. Dir. Gral. Extensión Universitaria.
- Fernández L. W. y otros: “Estrategia y Desarrollo de la Inserción Internacional de Uruguay a partir de Marzo de 2005”. Revista Uruguaya de Ciencia Política. Montevideo. Instituto de Ciencia Política. 2006.
- García Canclini, Néstor: “Consumidores y Ciudadanos”. “Conflictos Multiculturales de la Globalización”. Grijalbo 1995. México.

- Gato, Francisco: “Globalización y regiones: la construcción de ventajas competitivas localmente específicas”. Desarrollo Globalización. CLAEH. Montevideo. 1999.
- Giddens, Anthony: “Modernidad e Identidad del Yo”. Ediciones Península, 1995. Barcelona.
- González Posse, Ernesto: “Marco conceptual del Integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza”. “Frontera, Integración y Después...”. CIESU logos. FSUR. Montevideo. 1991.
- Graziano, Antonio “Quién habla de Forestación” Revista de Ciencias Sociales N° 26 DS-FCS.1987.
- Grimson, Alejandro y otros: “Fronteras, naciones e identidad”. Ciccus-La Crujía, 2000.
- Hermet, G: “Cultura y Desarrollo”. Edición Trilce. 2000. Uruguay.
- Iglesias, Enrique: “O papel do Estado e os paradigmas económicos na América Latina. Revista CEPAL. Número especial en Português. 2006.
- Jelin, Elizabeth y otros: “Exclusión, memorias y luchas políticas”. En: Cultura, política y sociedad Perspectivas latinoamericanas. CLACSO. 2005.
- Laurelli, E.: “Reestructuración económica en América Latina: Integración o Fractura de los Territorios Fronterizos”. En Fronteiras na América Latina-Espaços em transformação” Fundação de Economía e Estatística. Editora da Universidade. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1997.
- Leis, Héctor Ricardo: “La modernidad insustentable”. Petrópolis, RJ. Brasil. Editora Vozes. 1999.
- Machado, Tito Carlos: “Territorios sem límites-estudo sobre fronteiras”. 1ed. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2005.

- Mazzei, Enrique: “Los camelós en la frontera uruguayo-brasileña”. Informailzación económica, social y política. Departamento Sociología. FCS. 2000.
- Mazzei, Enrique: “Rivera (Uruguay) – Santana (Brasil). “Identidad, Territorio e Integración Fronteriza”. Departamento Sociología. FCS. 2000.
- Mazzei, Enrique y Veiga, Danilo: “Los uruguayos en su Medio Ambiente”. Departamento Sociología. FCS. 2000.
- Muller, Karla: “Práticas comunicacionais em espaços de fronteira: os casos Brasil-Argentina e Brasil-Uruguai. Rastros. Joinville: IELUSC, 2005.
- Navarrete, Margarita: “Región fronteriza uruguayo-brasileña: laboratorio social para la integración regional. Cooperación e integración transfronteriza”. FCS-UdelaR. 2006.
- Osorio Machado, Lia: “Cidades na Fronteira Internacional: Conceitos e Tipologia”. “En Dilemas e Diálogos Platinos. Fronteiras”. Editora Gráfica Universitaria. PREC-UFPeL. Editora UFGD.
- Recondo, Gregorio: “Evolución de la idea de frontera: del orbe romano al Mercosur” cap. 2. Las fronteras. En: Bayardo, R-Lacarrière, M. La dinámica local/global. Cultura y Comunicación: nuevos desafíos, ediciones CICCUS La Crujía, Buenos Aires, Argentina, 1999.
- Ribeiro, A. C. t. comp.: “O rosto urbano de América Latina”. Ed. CLACSO. 2004.
- Riella, A y Ramírez, J: “Población Rural y Forestación: estudio de la dinámica poblacional de los territorios forestales del Uruguay”.DS-FCS-2008.
- Riella, A y Mascheroni, P. “Explorando la calidad del empleo en la forestación”. DS.FCS. 2009.
- Ríos, Gabriel: “Fronteras en la Integración del MERCOSUR: localidades vecinas Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros”. Tesis Doctoral. DS. 2012.

- Rivoir, A.L.: Nuevas formas de gestión local: redes y gobernanza. Participación ciudadana y descentralización en Montevideo. Doc. Trab. 62. DS.FCS.
- Sassen, Saskia: “Una Sociología de la globalización”. Katz Editores. Buenos Aires. 2007.
- Santos, M.: “A natureza do espaço” ed. Hucitec. Sao Paulo, 1999.
- Shaff, N.: “Urbanização na fronteira: Expansão de Santana do Livramento”. Ed. da Universidade. UFRGS.1993.
- Silva Pucci, Adriano “O estatuto da Fronteira Brasil-Uruguaí”. Brasilia.2010.
- Urban, Cardoso, Ultramari y Moura: “O paraíso dos outros”. En Fronteiras na América Latina. Espaços em Transformação. Editora da Universidade. Brasil. 1997.
- Veiga, Danilo: “Estructura social y ciudades en el Uruguay: Tendencias Recientes”. DS-FCS.2010.
- Wallerstein, Immanuel “Globalización o era de transición” Economía, 1. México: Siglo XXI-2002.
- Wallerstein, Immanuel “La Globalización no es algo nuevo”. En W. Immanuel “La crisis estructural del Capitalismo”. México Contrahistorias-2005.





Impresión: Imprenta CBA  
Juan Carlos Gómez 1461  
Tel/fax: 2915 7231  
Depósito Legal N° 358.347  
[cba@internet.com.uy](mailto:cba@internet.com.uy)