

Gestión territorial para el desarrollo
transfronterizo local.

El caso de estudio Rivera-Santana do
Livramento en el contexto de pandemia
COVID-19

Laura González Silveira

Programa de Maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de la República

Montevideo – Uruguay

Marzo de 2024

Gestión territorial para el desarrollo transfronterizo local.

El caso de estudio Rivera-Santana do Livramento en el contexto de pandemia COVID-19

Laura González Silveira

Tesis de Maestría presentada al Programa de Maestría en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República, como parte de los requisitos para la obtención del título de Magíster en Economía.

Director de tesis:

Prof. Agregado Dr. Adrián Rodríguez Miranda

Codirector de tesis:

Prof. Agregado Dr. Pablo Galaso Reca

Montevideo – Uruguay

Marzo de 2024

Página de aprobación

El tribunal docente integrado por los abajo firmantes aprueba el Trabajo Final:

Título

Evaluación del impacto del título de la tesis: una mirada desde la plantilla de

Autora

Nombre y apellido de la autora

Tutora

Profesora Nombre y Apellido

Posgrado

Maestría en Economía

Puntaje

Tribunal

Ejemplo: Profesora Nombre y Apellido

Ejemplo: Profesora Nombre y Apellido

Ejemplo: Profesora Nombre y Apellido

Fecha:

A mi hijo, Marcelo Benito

Agradecimientos

Durante la elaboración de esta tesis tuve la dicha de contar con el apoyo de varias personas e instituciones, a las cuales dedico breves palabras de agradecimiento.

En primer lugar, agradezco a mi director de tesis Adrián Rodríguez Miranda, por el tiempo que le ha dedicado a la revisión del texto, por sus aportes, sugerencias y, por sobre todo, su calidad humana. En segundo lugar, doy las gracias a mi co-director de tesis Pablo Galaso Reca por su buena disposición y orientación metodológica. A su vez, quiero reconocer el apoyo brindado por Santiago Picasso en el manejo de la herramienta de análisis de redes sociales y en la implementación empírica.

En el plano institucional, agradezco a la Dirección General de Medio Ambiente de la Intendencia Municipal de Rivera y a su director Alejandro Bertón por facilitarme el acceso a entrevistar a las distintas organizaciones e instituciones.

A mis seres queridos por todo su apoyo y contención. Gracias a Marcelo por creer en mí.

Gestión territorial para el desarrollo transfronterizo local. El caso de estudio Rivera-Santana do Livramento en el contexto de pandemia COVID-19.

Laura González Silveira

Resumen

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo contribuir a generar conocimiento sobre los espacios transfronterizos, enfatizando en las redes de actores y sus interacciones. La metodología empleada es la de estudio de caso para el conglomerado urbano Rivera-Santana do Livramento y la herramienta de análisis de redes sociales. Se busca indagar, en el contexto de pandemia por COVID-19, en la capacidad de accionar de este espacio de relaciones en clave transfronteriza en las dimensiones sanitaria, económica y social e identificar las barreras y oportunidades para la cooperación. Los principales resultados obtenidos indican que casi un tercio de las conexiones en el territorio corresponden a relaciones transfronterizas. Desde este punto de partida, ante el shock por pandemia, para resolver los temas sanitarios, económicos y sociales, los actores del territorio continúan trabajando en clave de red transfronteriza. Incluso, se refuerza la importancia de la red transfronteriza medida por el coeficiente de asortatividad, mostrando características de un espacio transfronterizo resiliente. Se espera que los resultados derivados de este trabajo puedan contribuir al análisis de las políticas transfronterizas y pueda abrir una agenda respecto al estudio de los mecanismos de gobernanza para el desarrollo local en la frontera.

Palabras clave: Desarrollo Territorial Transfronterizo; Desarrollo Local; Espacios Transfronterizos; Gestión Transfronteriza; Cooperación Transfronteriza; Redes Inter-organizacionales; COVID-19; Uruguay; Brasil.

Clasificación JEL:

Abstract

The main objective of this research work is to contribute to generating knowledge about cross-border spaces, emphasizing networks of actors and their interactions. The methodology used is the case study for the Rivera-Santana do Livramento urban conglomerate in the context of the COVID-19 pandemic and the social

network analysis tool. The aim is to investigate the capacity of this space to act in a cross-border key in the health, economic and social dimensions and to identify the barriers and opportunities for cooperation. The main results obtained indicate that almost a third of the connections in the territory correspond to cross-border relationships. Likewise, in the face of the shock of the pandemic, the space for health, economic and social activity continues to work networked. The importance of the cross-border network measured by the assortativity coefficient is even reinforced, which is why it is considered that a resilient cross-border space operates. It is expected that the results derived from this work can contribute in the future to cross-border policies and governance mechanisms for local development.

Keywords: Cross-Border Territorial Development; Local Development; Cross-Border Spaces; Cross Border Management; Cross Border Cooperation; Inter-organizational Networks; Social Capital, Pandemic; Uruguay; Brazil.

JEL classification:

Tabla de Contenido

1.Introducción.....	11
2. Objetivos.....	12
2.1 Objetivo General.....	12
2.2 Objetivos Específicos.....	12
3. Antecedentes y Contexto.....	14
3.1 Cooperación y desarrollo en las regiones transfronterizas	14
3.3 Shocks externos y el efecto de emergencias en las redes de organizaciones.....	19
3.3 Antecedente sobre el objeto de estudio.....	21
3.4 Contexto: La frontera Rivera-Santana do Livramento	22
4. Marco Teórico: desarrollo local transfronterizo	26
5. Preguntas de Investigación e Hipótesis	32
5.1 Preguntas de Investigación	32
5.2 Hipótesis.....	33
6. Estrategia Empírica	34
6.1 Metodología y Fuentes de datos	34
6.2 Reconstrucción de las redes	41
6.3 Indicadores ARS empleados	43
7. Resultados Obtenidos.....	46
7.1 Principales resultados del análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad.....	46
7.2 Análisis de las redes	49
7.3 Análisis de las redes temáticas	56
7.4 Análisis de las medidas, normativa y estrategias llevadas adelante por cada país en la frontera ante la pandemia de COVID-19.....	73
7.5 Análisis de las redes territorial y transfronteriza para abordar la pandemia COVID-19.....	78

7.6 Contraste de hipótesis	82
8. Conclusiones	86
Referencias Bibliográficas	89
A. Anexos.....	94
A.1 - Pautas según el tipo de actor a entrevistar.....	94
A.2 - Bloque de preguntas para el Análisis de Redes.....	97
A.3 - Nodos aislados.....	98

1. Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como principal objetivo contribuir a generar conocimiento sobre los espacios transfronterizos, enfatizando en las redes de actores y sus interacciones. En particular, el estudio de caso analizado es el conglomerado urbano Rivera - Santana do Livramento, en la frontera entre Uruguay y Brasil.

De acuerdo al Informe de convenio, “Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local” (Rodríguez Miranda, et al. 2014), que se toma como antecedente fundamental de este trabajo, ya se encontraba evidencia, a través de diversos indicadores, de la existencia de una alta interacción en el funcionamiento de este espacio transfronterizo. Este trabajo busca indagar en la capacidad de accionar de este espacio en clave transfronteriza, pero en el contexto de pandemia por COVID-19, en las dimensiones sanitaria, económica y social, e identificar las barreras y oportunidades para la cooperación.

Este estudio se propone, por un lado, confirmar si funciona un espacio de vínculos transfronterizos que dan cuenta de un único territorio, conformando una red que sirve para afrontar asuntos relacionados a su desarrollo y, por otro lado, ante un shock externo de importancia como la pandemia por COVID, contrastar si el territorio mantuvo un nivel alto de relaciones transfronterizas para gestionar los problemas ocasionados por el estado de emergencia sanitaria. Todo esto en un contexto en el cual los gobiernos locales, de uno y otro país, no cuentan con un marco normativo que permita, formalmente, una gestión transfronteriza.

Los resultados muestran evidencia empírica que indica la existencia de una alta interacción entre las organizaciones de ambos lados de la frontera que podría impulsar una nueva forma de gobernanza. Los principales resultados obtenidos reafirman esta evidencia, ya

que casi un tercio de las conexiones en el territorio corresponden a relaciones transfronterizas. De igual manera, ante el shock por pandemia, el espacio de actividad sanitaria, económica y social continúa trabajando en red. Incluso, se refuerza la importancia de la red transfronteriza medida por el coeficiente de asortatividad, siendo una señal de la existencia de un espacio transfronterizo resiliente.

Se espera que los resultados derivados de este trabajo puedan contribuir en el futuro a las políticas transfronterizas y a mejorar los mecanismos de gobernanza para el desarrollo local en estos territorios.

El trabajo se organiza de la siguiente manera. En la sección 2, se formulan los objetivos, general y específicos. La sección 3 resume antecedentes sobre estudios de redes de las organizaciones con enfoque en regiones de frontera. La sección 4 desarrolla la literatura relevante para esta investigación. La sección 5 plantea las preguntas de investigación e hipótesis. La sección 6 presenta la estrategia empírica empleada para lograr los objetivos propuestos. Los resultados obtenidos y sus interpretaciones se encuentran en la sección 7. Por último, se presentan las conclusiones del trabajo en la sección 8.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

El objetivo general del presente trabajo de investigación es contribuir a generar conocimiento sobre los espacios transfronterizos, en particular, para el caso de las ciudades transfronterizas Rivera-Santana do Livramento. Asimismo, enfatizar en las redes de actores y sus interacciones e identificar las barreras y las oportunidades para la cooperación entre ellos y los mecanismos de gobernanza para el desarrollo local en estas regiones de frontera.

2.2 Objetivos Específicos

- Identificar los vínculos entre los actores clave para el desarrollo territorial (organizaciones de gobierno local, programas y oficinas nacionales en el territorio, entidades de formación y capacitación, asociaciones empresariales).
- Describir la red de actores del territorio y analizar las posiciones de dichos actores en el entramado institucional en los niveles local, nacional y transfronterizo.
- Conocer el accionar de los actores en la red para atender los asuntos relativos al desarrollo local transfronterizo.
- Investigar la capacidad de responder de la red trasfronteriza de actores en el contexto de pandemia a la resolución de los problemas y emergentes en las dimensiones sanitaria, económica y social.
- Conocer las restricciones a la cooperación transfronteriza y las formas de sortear estas barreras por parte de los actores, en los tiempos normales así como esto estuvo afectado en la emergencia sanitaria por pandemia.

- Realizar aportes para la gestión y gobernanza para la cooperación transfronteriza que contribuyan al desarrollo local de estos territorios de frontera.

3. Antecedentes y Contexto

Dado que el objeto de estudio de esta investigación es el análisis de una red de organizaciones vinculadas al desarrollo local en el conglomerado transfronterizo Rivera - Santana do Livramento, la literatura que se resume en el presente apartado surge, principalmente, de corrientes de estudios sobre desarrollo territorial con énfasis en antecedentes de redes de organizaciones y territorios de frontera.

3.1 Cooperación y desarrollo en regiones transfronterizas

Existe literatura sobre el estudio de las regiones transfronterizas con énfasis en los vínculos que se establecen en base a la cooperación y dependencia, las decisiones conjuntas y los liderazgos locales. La integración y desarrollo hacia formas de relacionamiento de gobernanza dependerá de las capacidades de articulación de los gobiernos subnacionales, cuya conducción se enmarca dentro de esquemas de gobernabilidad dentro de lo estrictamente jurisdiccional (Mazzei, et al., 2016).

Las diversas realidades que presentan estas regiones transfronterizas necesitan de un reconocimiento formal de los Estados. El modo de gobernanza es clave para la cooperación y es un factor crítico en la literatura de cómo las redes se gobiernan a sí mismas y cómo las actividades que ocurren dentro de ellas se gestionan. El fomentar la cooperación entre los agentes que intervienen es crucial para el desarrollo de los territorios. En los casos europeos, la gobernanza es reconocida a través de los actores y de sus esquemas institucionales (Magri, 2011). Muchas de las iniciativas de cooperación transfronteriza surgen a través de contactos y relaciones informales, que luego evolucionan en forma gradual hacia formas de cooperación más formales e institucionalizadas.

Kaucic, et al. (2021) identifican 209 iniciativas europeas de cooperación transfronteriza que surgieron sucesivamente desde finales de la década de 1950 y que presentan una dimensión institucional-territorial, en contextos geográficos rural, urbano y metropolitano, en toda Europa en 2020. Para esto, aplican una exploración cartográfica de arreglos escalares de dichas iniciativas, a nivel local, regional y suprarregional de la “galaxia” de cooperación transfronteriza europea. Examinan diversas formas y evoluciones de dichas configuraciones y su distribución espacial. Logran distinguir tres formas estructurales de iniciativas de cooperación transfronterizas basadas en un conjunto de supuestos vinculados con su importancia escalar: arreglos anidados (*nested arrangements*), arreglos superpuestos (*overlapping arrangements*) y arreglos complejos (*complex arrangements*). Los arreglos anidados constituyen iniciativas a escalas local, regional y suprarregional insertadas territorial y jerárquicamente entre sí. Los arreglos superpuestos son aquellas iniciativas que presentan la misma escala regional y se superponen parcialmente. Los arreglos complejos, surgen por la combinación de los arreglos anidados y superpuestos. Identifican múltiples actores, intereses y estrategias que operan a diferentes escalas en un área transfronteriza. Encuentran dos áreas con una alta densidad de iniciativas de cooperación transfronteriza, Rhineland Europe y Europa Central. También encuentran que estar ubicados en regiones fronterizas rurales y no metropolitanas parece constituir una desventaja para la supervivencia de las iniciativas de cooperación. Los autores manifiestan la necesidad de una evaluación seria de las iniciativas de cooperación transfronteriza que contemple su influencia en las áreas transfronterizas, así como el impacto en otras escalas de cooperación.

También, Chilla, Evrard & Schulz (2001), realizan un mapeo institucional para el caso de estudio de la Gran Región alrededor de Luxemburgo y la Región de alto Rin. Consideran actores e instituciones formales, a nivel regional, de cuatro países, Francia, Luxemburgo,

Bélgica y Alemania. El análisis evidencia la complejidad de cooperar a través de las fronteras y los “desajustes de niveles múltiples” respecto a competencias. Es decir, los mandatos políticos temáticos no se asignan en los mismos niveles político/administrativos en cada lado de la frontera. En diferentes estados la competencia para manejar una temática no está organizada de la misma manera, y no se ha establecido formalmente una competencia transregional. Actores importantes no participan en la cooperación transfronteriza. Los aspectos informales juegan un rol crucial para superar barreras formales ante la ausencia de adecuadas respuestas institucionales.

En línea con lo anterior, en su trabajo sobre territorialidad y cooperación transfronteriza, Chilla et al. (2012) afirman que una de las barreras a la cooperación es el desajuste multinivel, en el entendido de que las competencias administrativas o políticas para ciertos asuntos no son asignadas a niveles equivalentes a ambos lados de la frontera.

Dentro de esta literatura, hay una corriente de estudios que aplica una perspectiva de análisis de redes sociales. Por ejemplo, Fratzak-Muller & Mielczarek-Zejmo (2019), construyen y analizan el funcionamiento de la red de cooperación transfronteriza de la Euroregión SNBE, (Spree-Neisse-Bober Euroregion). Estudian las redes de cooperación emergentes y las relaciones de gobernanza entre instituciones de democracia representativa, a partir del análisis cualitativo que surge en base a entrevistas semi-estructuradas a 70 expertos de Polonia y Alemania, y del contenido disponible en el sitio web oficial de SNBE.

Para las regiones transfronterizas del Sur de Finlandia-Estonia (SFE) y Alentejo-Algarve-Andalucía (AAA), González-Gómez & Gualda (2017), realizaron un estudio de las estructuras de redes relacionales de cooperación entre actores institucionales y las políticas transfronterizas establecidas como formas de gobernanza. La metodología que fue aplicada identificó instituciones con posiciones clave, flujos de información y de recursos que vinculan

a las mismas. Se detectaron problemas de gobernanza regional-local en la región de AAA y pequeños grupos de cooperación en la región SFE. Las autoras señalan que los resultados encontrados se consideran un paso adelante para examinar la formación de redes institucionales y el desarrollo de una gobernanza transfronteriza.

Asimismo, Sohn & Giffinger (2015), realizaron un trabajo de análisis estructural de gobernanza para el caso Viena y Bratislava, cerca de la frontera entre Austria y Eslovaquia. El mismo tuvo como objetivo estudiar las relaciones metropolitanas de gobernanza y evaluar también, la importancia de la política de cooperación transfronteriza. En este estudio, el enfoque es hacia el posicionamiento económico transfronterizo en una era neoliberal marcada por el espíritu empresarial urbano y regional. Se utiliza como instrumental el análisis de redes sociales para describir los patrones relacionales que presentan las redes de políticas y se complementa con información cualitativa de los intereses y estrategias de los diferentes actores. Como resultado, el análisis muestra que las posiciones más centrales son ocupadas por autoridades públicas austríacas y que la ciudad de Viena es el actor más destacado por su temprana intervención en la cooperación transfronteriza. Mientras que, en menor grado, la ciudad de Bratislava mostró ser el principal actor del lado eslovaco. Se concluye que, las posiciones de los actores en la red de políticas reflejan un escenario centro-periferia con marcados desequilibrios, con intereses y recursos que divergen. Asimismo, persisten efectos de barrera relacionados con la frontera que obstaculizan las iniciativas de cooperación transfronteriza entre Viena y Bratislava.

Por su parte, Zeemering (2012) utiliza el análisis de redes sociales para identificar organizaciones y conexiones que unen la frontera entre Canadá y los Estados Unidos. En este caso, realiza un estudio para explicar los esfuerzos de implementar políticas de sostenibilidad en Windsor y Detroit. Para ello, construye gráficos de red que identifican las vías para la

discusión de políticas de sostenibilidad a través de la frontera. También, recopila documentos complementarios de organizaciones involucradas en los esfuerzos de sostenibilidad de cada ciudad y se consulta la cobertura de los periódicos para ayudar a ubicar el debate sobre la política de sostenibilidad en el contexto de otras tendencias en la política y la política de las ciudades. El estudio reporta numerosos vínculos de red dentro de Windsor y Detroit a través de la frontera internacional.

Tabla N° 1.
Comparación de los antecedentes relevados sobre estudios de frontera con análisis de redes

Autor	Método	Red	Datos	Principales Hallazgos
Fratczak-Muller & Mielczarek – Zejmo (2019)	Se construye y analiza el funcionamiento de la red de cooperación transfronteriza de la Euroregión (SNBE, Spree-Neisse-Bober Euroregion). Se realiza un análisis cualitativo de la red.	Redes de cooperación emergentes, participantes de la SNBE. Relaciones entre las redes de gobernanza y las instituciones de democracia representativa.	Entrevistas semi-estructuradas, 70 expertos de Polonia y Alemania. Contenido de sitio web oficial de SNBE.	Los vínculos entre las instituciones que coordinan, reflejan la posición que ocupan en una estructura de gobernanza multi-nivel.
González-Gómez & Gualda (2017)	Análisis de red social. Se examina la estructura relacional de cooperación e institucional de la red. Se identifican actores institucionales clave que se involucran en proyectos para objetivos comunes.	2 regiones transfronterizas Sur de Finlandia -Estonia (SFE) y Alentejo-Algarve- Andalucía (AAA).	Entrevistas semi-estructuradas en profundidad a expertos. Fuentes secundarias. 2007-2013.	La estructura política administrativa nacional, el contexto socio-económico, la geografía y las condiciones espaciales de cada región transfronteriza influyen en la estructura de la red. Gran participación institucional en la región transfronteriza SFE, más compleja y fragmentada.
Sohn & Giffinger (2015)	Análisis de redes sociales para describir patrones de la red de políticas. Evaluación cualitativa de los intereses y estrategias de los	Se aplica un análisis estructural de la red de políticas establecidas entre Viena y Bratislava en el campo del posicionamiento económico transfronterizo.	Encuesta basada en entrevistas semi-estructuradas cara a cara, en el año 2011. Además, preguntas abiertas que tenían como objetivo evaluar los resultados políticos del posicionamiento	Los roles y posiciones de los actores reflejan los fuertes desequilibrios en intereses y recursos, destacando la persistencia de los efectos de barrera relacionados con la frontera que obstaculizan

	distintos actores. Método mixto que combina la medición cuantitativa e información cualitativa de las relaciones de los actores, sus intereses, motivaciones y estrategias.	Se evalúa la relevancia política de la cooperación transfronteriza.	económico transfronterizo.	las iniciativas de cooperación transfronteriza entre Viena y Bratislava. Las posiciones más centrales están ocupadas por autoridades públicas austriacas.
Zeemering (2012)	Se utiliza el análisis de redes sociales para identificar organizaciones que unen la frontera entre Canadá y los Estados Unidos. También el análisis cualitativo utiliza gráficos de red y contenido de las entrevistas para explicar los esfuerzos de sostenibilidad en cada ciudad. Se analizan las conexiones a través de la frontera internacional. Caso de estudio.	Análisis de redes de sostenibilidad en Windsor y Detroit. Ambas ciudades participan en debates sobre sostenibilidad.	Los datos dentro del caso identifican las vías para la discusión de políticas de sostenibilidad a través de la frontera internacional. Entrevistas semi-estructuradas ayudan a construir el caso. Se recopilaron documentos complementarios de organizaciones involucradas en los esfuerzos de sostenibilidad de cada ciudad y se consultó la cobertura de los periódicos para ayudar a ubicar el debate sobre la política de sostenibilidad en el contexto de otras tendencias en la política y la política de las ciudades.	El estudio reporta numerosos vínculos de red dentro de Windsor y Detroit y a través de la frontera internacional.

Fuente: elaboración propia

3.2 Shocks externos y el efecto de emergencias en las redes de organizaciones

Dado que esta investigación analiza la red transfronteriza de Rivera - Santana do Livramento y su respuesta ante la pandemia del COVID-19, conviene revisar también la literatura que ha trabajado los efectos de los shocks y las emergencias sobre las redes inter-organizacionales. En esta línea, Provan, et al. (2007) afirman que se ha estudiado poco sobre la evolución de las redes por un período lo suficientemente largo que permita entender por qué las redes inter-organizacionales pueden ser exitosas o también fallar. En su trabajo, Human y Provan (2000), concluyen que las redes que se construyen formalmente y que no se

derivan de relaciones previas, tienen más probabilidades de fracasar. Existen trabajos que estudian y analizan las respuestas que las redes inter-organizacionales tienen cuando se presentan eventos extremos, únicos y profundos, en término de sus impactos, efectos y resultados.

Kapucu (2005) analiza las interacciones entre actores públicos y privados y las organizaciones sin ánimo de lucro que estuvieron involucradas en brindar respuesta en el atentado terrorista del 11 de setiembre de 2001. El autor estudia el número y longitudes de distancias entre actores a partir de las mediciones básicas para el análisis de redes como lo son la centralidad, cercanía e intermediación aplicadas a grupos y subestructuras. La investigación encontró que una efectiva respuesta y recuperación requirió de una bien coordinada red inter-organizacional y de confianza entre las agencias gubernamentales en todos los niveles del sector público y privado. Señala que, se torna dificultoso construir redes que presenten una acción efectiva en ambientes dinámicos. A pesar de ello, las organizaciones aumentan su interacción y comparten información y recursos. Eso hace que las víctimas en las áreas impactadas obtengan un mejor servicio como resultado de esta colaboración.

Otro evento extremo que tuvo lugar en Bangladesh, en el año 2007, fue el ciclón Sidr. En este caso, Isaba, et al. (2019) investigaron la respuesta en red que tuvieron los actores más influyentes, como las organizaciones públicas e internacionales. En el trabajo se señala un “desglose” de la respuesta inter-organizacional y se argumenta la necesidad de un mecanismo efectivo que mejore y aumente la participación de las organizaciones locales en las emergencias futuras.

Tabla N° 2. Literatura sobre shocks externos y sus efectos en las redes de organizaciones

Autor	Método	Red	Datos	Principales Hallazgos
Kapucu (2005)	Análisis de redes sociales a través del programa UCINET 6.0.	Análisis de interacciones entre organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro en respuesta al ataque terrorista del 11 de Setiembre de 2001.	Se consultaron reportes de situación de la Agencia Federal de Emergencias (FEMA, 2001). Se realizaron 43 entrevistas semi-estructuradas a personal, gerentes y directores.	La investigación encontró que la respuesta y la recuperación efectivas requieren de redes inter-organizacionales bien coordinadas y de confianza entre las agencias gubernamentales en todos los niveles y entre los sectores público y privado.
Isaba, Riyadh & Ansary (2019)	Se utiliza el software de análisis de redes, ORA durante 3 semanas luego del ciclón Sidr.	Actores nacionales, organizaciones públicas e internacionales.	203 organizaciones que participaron en el sistema de respuesta. Reportes de noticias que documentaron las acciones tomadas en respuestas al ciclón Sidr de Bangladesh.	Un mecanismo efectivo es requerido para mejorar e incrementar la participación de organizaciones locales en la respuesta de emergencia. La significativa participación de las organizaciones internacionales de ayuda denota la dependencia del país en asistencia internacional.

Fuente: elaboración propia

3.3 Antecedente sobre el objeto de estudio

El presente trabajo de investigación, considera como antecedente fundamental el Informe de convenio entre OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto), la DINOT (Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial), el MRREE (Ministerio de Relaciones Exteriores) y la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS), “Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local” (Rodríguez Miranda, et al., 2014). En esa investigación se analizaron los vínculos e intercambios entre los actores de las localidades transfronterizas de Rivera - Santana do Livramento y Río Branco - Yaguarón.

En noviembre de 2014, se llevó a cabo un estudio con el objetivo de contribuir a entender cómo se relacionaban los principales actores socio-económicos, los diferentes

niveles de gobierno y organismos públicos en la frontera; además de entender las condiciones relacionadas con el espacio transfronterizo, de manera de identificar oportunidades y obstáculos para el desarrollo de las economías y poblaciones locales. Se identificaron aquellas organizaciones clave que tienen temas propios de la problemática de frontera, como los gobiernos locales, Intendencia y Municipio, Referentes de OPP, MRREE y DINOT.

La red transfronteriza se construyó a partir de una red territorial que contiene a los actores implicados en el territorio, por lo que se eliminaron los vínculos entre organizaciones del mismo país, representando únicamente los vínculos transfronterizos. Esta red trata de observar cómo interactúan las organizaciones con sus pares que operan al otro lado de la frontera.

Como resultado de este convenio, se encontró evidencia de que opera una red que permite reconocer un territorio transfronterizo integrado, es decir, un único conglomerado urbano Rivera - Santana do Livramento y no dos ciudades separadas. En otras palabras, se detectó un espacio transfronterizo de desarrollo local, en el cual opera una red transfronteriza de relaciones cuya interacción es distinta a la interacción que formalmente (por vía diplomática) se da entre los dos países, Brasil y Uruguay. El estudio reflejó una alta interacción de las organizaciones desde ambos lados, de manera descentralizada y con alta capacidad de articulación, en donde los gobiernos locales, las organizaciones educativas y de la sociedad civil actúan como canalizadores en las conexiones del espacio transfronterizo.

3.4 Contexto: La frontera Rivera – Santana do Livramento

Los datos del Observatorio Territorio Uruguay de OPP y del Instituto Brasileiro de Geografia e Estadística de Brasil, IBGE, permiten realizar una caracterización socioeconómica sobre el departamento de Rivera y el municipio de Santana do Livramento, donde se localiza el objeto de estudio de esta investigación.

La Frontera de la Paz es un tramo terrestre que abarca a las ciudades de Rivera (Uruguay) y Santana do Livramento (Brasil). Están unidas por una línea divisoria convencional a través de calles compartidas (Mazzei, et al., 2013). El conglomerado Rivera - Santana do Livramento representa una población de aproximadamente 175 mil habitantes.



Autor: Laura González Silveira, 2024.

El departamento de Rivera se sitúa en el noreste de Uruguay. Limita con Brasil al norte y noreste. Se trata de una economía interior que presenta actividades de desarrollo bajo (Rodríguez Miranda, 2015). Concentra el 31% del total de población de los cuatro departamentos uruguayos de la frontera noreste: Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rocha (Censo 2011).

Tabla N° 3. Datos para Rivera

Territorio	Población Censo 2011	Superficie km²	Densidad de población, 2011	Participación en el PIB nacional (%), 2014	Ingresos medios por departamento en relación al ingreso medio nacional, 2019
Rivera	103.493	9.370	11	2,2	0,6
Montevideo	1.319.108	530	2.488,20	50,5	1,3
Total país	3.286.314	175.016	18,8	100	1

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Censo),
<https://otu.opp.gub.uy/>

Tabla N° 4. Principales indicadores socioeconómicos

Área geográfica	Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en la vivienda (%) - Censo 2011 Al menos una NBI de Vivienda decorosa	Hogares en situación de pobreza (%), 2019	Índice de Desarrollo Humano por departamento, 2018	Informalidad (%), 2019
Rivera	15,9	9,2	0,767	17,5
Montevideo	5,8	8,1	0,854	42,8
Total país	10,4	5,9	0,818	24,8

Fuente: Observatorio Territorio Uruguay - OPP en base a INE (Censo),
<https://otu.opp.gub.uy/>

En la Tabla N° 5, se presenta lo propio para el municipio de Santana do Livramento.

Tabla N° 5. Principales indicadores socioeconómicos para Santana do Livramento

Territorio	Área Territorial km²	Población estimada, 2020	Densidad de población hab/km², 2020	PIB per cápita, 2018	Participación en el PIB nacional (%), 2017	IDHM Índice de desarrollo humano municipal, 2010
Santana do Livramento	6.946,41	76.321	11,86	33.840,09 R\$ (real brasileño)		0,727
Rio Grande do Sul	281.707,15	11.422.973	39,79		6,4	0,746

Fuente: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de Brasil,
<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>

Como se muestra en las tablas N° 3, 4 y 5, existe gran asimetría, en magnitud territorial y poblacional, de los departamentos de Uruguay, respecto a unidades estatales y municipales de Brasil.

Entre los años, 1999 y 2007, la evolución del Índice de competitividad regional (ICR), muestra para los departamentos de la frontera noreste del país, Treinta y Tres, Cerro Largo, Artigas y Rivera, posiciones de menor competitividad relativa (Mazzei, et al., 2013).

Los principales temas de agenda transfronteriza de desarrollo detectados en el Informe del Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial (NIEDT) de 2014, tienen que ver con la informalidad y la ausencia de vías institucionales formales que resuelvan problemas y den respuestas en materia de salud y educación a las personas y organizaciones que se encuentran dentro del límite jurisdiccional.

4. Marco Teórico: desarrollo local transfronterizo

El desarrollo puede ser entendido como un proceso de construcción social, de responsabilidad de los actores tanto individuales como colectivos. Adquiere significado en el territorio y en las sociedades organizadas a partir de un marco de condicionamientos contextuales que se articula a través del sistema de ciudades, mediante acuerdos y estrategias con sustento en el tiempo (Madoery, 2016). Arocena (2002) señala que no habría una única teoría del desarrollo local sino teorías del desarrollo que consideran la dimensión territorial, de manera de comprender de mejor forma las dinámicas del desarrollo.

El Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial de la Universidad de la República (2013) define al desarrollo territorial como un proceso de acumulación de capacidades orientado que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida de la comunidad que habita un territorio específico.

El territorio es una realidad social en la que tienen lugar actividades económicas y sociales que suele estar referida a un espacio geográfico delimitado en el que habitan actores y agentes con su organización social, política e institucional, su cultura y medioambiente. Es un sujeto o actor fundamental en el desarrollo (Albuquerque, 2015). Allí se da un conjunto de interacciones socio-económicas entre una multiplicidad actores que poseen capacidades, habilidades y conocimientos específicos a partir una tradición, normas y valores compartidos, diferenciados por su inserción en los procesos territoriales, los sistemas jurídicos-institucionales y socioculturales-simbólicos. Es decir, un territorio no es una unidad de análisis compacta, sino que se trata de una construcción social, que está provista de un sistema de relaciones y constituye un entramado de intereses de una comunidad (Rodríguez Miranda, 2019). Involucra espacios de la vida cotidiana en la que son fundamentales tanto los actores

locales como los actores externos (ART-PNUD, 2008). Es un factor clave para el desarrollo local de la sociedad, su cultura y educación. Los actores son reflexivos, en lo individual y colectivo, por lo que el proceso económico se concibe como un proceso de conversación y de coordinación. No se acumulan únicamente bienes o beneficios materiales, sino que dicho proceso está referido también a los activos relacionales (Storper, 1997).

El enfoque territorial entiende la especificidad del desarrollo como un proceso histórico, político, social y económico como proyecto de vida de una comunidad o pueblo (ART-PNUD, 2008). Costamagna & Larrea (2016) señalan que los aprendizajes sobre el desarrollo territorial en América Latina plantean a la gobernanza multinivel como uno de los desafíos a abordar. Su construcción constituye un proceso complejo de negociación y colaboración entre los diferentes niveles territoriales. Se materializa en la construcción de una visión compartida y en la capacidad de gestión. Si la gestión de un territorio no es considerada en la práctica cotidiana de la institucionalidad local, no se podrá alcanzar una integración económica, ni incrementar la competitividad a partir de políticas que estén ligadas a lo productivo (Costamagna, 2005). La sociedad puede así gestionar una estrategia que concrete soluciones a sus problemas de desarrollo económico local. Los procesos se apoyan en un sistema de relaciones complejo que determina la construcción de una gobernanza tanto local como multinivel (Gallicchio, 2011).

El desarrollo local se define como “un proceso multidimensional e integrador de concertación de variados actores sociales que interactúan en un determinado territorio, en pos de un proyecto de desarrollo equitativo común que mejore la calidad de vida de las comunidades locales, que contribuya al desarrollo del país y mejore la inserción en el contexto global” (Gernaert, et al., 2007). Parte de un enfoque territorial, no sectorial. Promueve la construcción social del territorio, mediante la creación de redes y el soporte que

las instituciones y el capital social hagan a la estrategia local. Implica una aproximación sistémica, una articulación vertical entre responsables nacionales, regionales y locales, donde el esfuerzo de coordinación interinstitucional horizontal se vuelve relevante entre actores públicos, privados y sociales (Alburquerque, 2015).

Especialistas en desarrollo local y regional, plantean la importancia que para su promoción juega la “lógica de los actores” como factor fundamental para las transformaciones productiva y social (ART-PNUD, 2008). Es decir, el rol estratégico de “las maneras de pensar” y de comportarse colectivamente (Alonso, 2004; p. 5). Resulta de sinergias territoriales en la organización de la producción, la difusión de la innovación y la infraestructura urbana (Vázquez Barquero & Rodríguez-Cohard, 2016).

Lo local se configura en la continuidad de las relaciones estructuradas entre los actores que se despliegan en un territorio determinado a través de prácticas que son independientes de las delimitaciones administrativas (Alonso, 2004). Esas relaciones sociales, no son únicamente locales, ya que el territorio es parte de un contexto situacional de alcance nacional, regional y/o global (Madoery, 2016).

La gobernanza aparece enmarcada dentro del enfoque del desarrollo territorial que considera las formas de relacionamiento, a saber, diálogos y conflictos, así como también la cogeneración de conocimientos y capacidades en el proceso de desarrollo de un territorio (Costamagna y Larrea, 2016). De acuerdo a la conceptualización de Bevir (2011, p. 1), la gobernanza refiere “a las teorías y problemas de coordinación social y la naturaleza de los patrones de gobierno”. Como idea vinculada al desarrollo territorial, atiende a nuevas formas de gobernar en el territorio y de interacción entre el gobierno y la sociedad civil. Discute las relaciones “verticales” institucionales de los países e incluye un planteamiento “horizontal” en el que ningún actor, aisladamente, puede asumir la temática territorial (Costamagna & Larrea,

2016). Se sientan las bases de una gobernanza multinivel cuando se establece un entendimiento mutuo entre gobiernos y actores que participan e intervienen en las distintas escalas territoriales (Costamagna & Larrea, 2016). La dimensión territorial considera los procesos de nuevas formas de gobernanza la cual necesita de nuevos instrumentos, consensos en las comunidades y espacios locales, regionales y transfronterizos (ART-PNUD, 2008).

Históricamente, el concepto de frontera ha estado asociado a los conceptos de separación y división. Sin embargo, estudios recientes, señalan que el concepto de frontera deriva del concepto de territorio. Perciben a las fronteras como áreas para la experimentación social, por la cercanía e intensidad de las relaciones transfronterizas (Rhi-Sausi & Oddone, 2009). La frontera es “el borde que se yuxtapone al borde de otro territorio, dando origen a la formación de un espacio bilateral” (Benedetti, 2013; p. 39). Diferencia, pero también relaciona a los territorios nacionales en un espacio de frontera. García Álvarez señala, que la frontera “debería pensarse como una construcción social, una realidad que no es, sino que está siendo” (citado por Benedetti, 2011, p.2).

Los territorios transfronterizos, más allá de la perspectiva geográfica, no presentan barreras, ni físicas ni culturales, donde diversas instituciones y agentes se vinculan entre sí. Existen espacios de metamorfosis y de contacto cultural entre dos poblaciones que construyen una única realidad cultural (Renard, 1992). “El espacio no es neutro, él expresa la historia de los hombres, sus conflictos y sus sistemas de vida, sus trabajos y sus creencias” (Arocena, 2001; p. 219). Un espacio transfronterizo es considerado como espacio integrado, en lo productivo y social, cuando las personas y las empresas presentan comportamientos emprendedores en un ámbito que es de cooperación y se dan las condiciones ideales para la gestión de un proyecto socio-territorial que impulse un proceso de desarrollo local

transfronterizo (Rodríguez Miranda et al., 2014). Los espacios transfronterizos son ámbitos heterogéneos, en permanente sociabilidad y transformación (Benedetti, 2011).

Gernaert (2007; pp. 31-32) define al desarrollo regional transfronterizo como “un proceso multidimensional e integrador de concertación de varios actores sociales reunidos en una región transfronteriza perteneciente a la jurisdicción de diferentes estados que poseen una visión común del territorio y comparten necesidades, problemas e intereses a través del entramado de relaciones sociales, económicas, culturales, políticas y ambientales, con voluntad política de ser resueltos de modo conjunto a través de una gestión compartida y una institucionalidad legitimada como transfronteriza, con el objetivo de mejorar la calidad de las comunidades locales, contribuir al desarrollo del país y mejorar la inserción en el contexto global”. Las localidades y sus gobiernos tejen lazos sólidos con sus pares de otros países. Es el caso de las ciudades en las regiones transfronterizas que presentan movilidad de productos, identidades culturales parecidas o dificultades que, mediante el intercambio o la cooperación, posibilitan la resolución de desafíos de interés en común (Magri & Rodríguez Miranda, 2017). Mazzei, et al. (2016) sostienen que estos espacios de intercambio generan una gobernanza multinivel que hace necesario pasar desde la conceptualización del desarrollo territorial endógeno al de cooperación y desarrollo local transfronterizo, pero sin contradecir las lógicas nacionales.

La cooperación transfronteriza es “una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite la participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores públicos y privados del territorio a ambos lados de la frontera” (Rhi-Sausi & Oddone, 2009; p. 37). Está referida a una combinación equilibrada entre las políticas de gobernanza horizontal y vertical, que promuevan el desarrollo de una gobernanza multinivel para construir paz y que sea compartida hacia ambos lados de la

frontera (Oddone, et al., 2016). Mazzei, et al. (2016) afirman que la gobernanza transfronteriza es condición necesaria para la gobernabilidad y gobernanza local y que, mediante las interdependencias, se podrá innovar en la gestión pública de la política y a la vez introducir recursos. Los actores subnacionales contribuyen a los procesos de integración regional, a través de la construcción de agendas para la gobernanza y el desarrollo transfronterizo, además de ser relevantes por su cercanía con las poblaciones locales (Oddone, et al., 2016). Para Rhi-Sausi & Oddone (2009), la gobernanza es “manejo de redes”, en donde los gobiernos locales y regionales, deben ser los nodos en esas redes, de manera de fortalecer las relaciones fronterizas.

Las redes distan de ser estructuras estáticas, sino que cambian continuamente a través de la interacción entre las personas, los grupos y las organizaciones que las constituyen. Es por ello que, en el análisis de redes, las relaciones estructurales pueden variar de manera notable según los contextos y bajo ciertas contingencias. Estas relaciones, deben visualizarse como un proceso dinámico, en el que los vínculos afectan a las organizaciones e instituciones, en contextos sociales particulares.

5. Preguntas de Investigación e Hipótesis

5.1 Preguntas de Investigación

A partir de los antecedentes señalados hay evidencia de que el territorio, Rivera y Santana do Livramento, funciona en clave transfronteriza con un espacio muy importante de relaciones entre los actores de un lado y otro de la frontera para resolver los temas relevantes para el desarrollo de la ciudad transfronteriza, entendida como un único territorio, unido y no separado por la frontera.

Por lo tanto, la pregunta de investigación refiere a analizar qué sucedió ante un shock externo de importancia como la pandemia por COVID-19, en particular, indagando en el rol que cumplió la red de organizaciones a la hora de facilitar la cooperación entre actores transfronterizos para abordar y gestionar los problemas relacionados con la pandemia.

En particular, se plantean las siguientes preguntas:

Pregunta 1) A pesar de las limitaciones legales e institucionales que supone la frontera para la planificación, intervención e interacción en clave de un único espacio transfronterizo, ¿funciona una red de cooperación transfronteriza entre las organizaciones de Rivera y Santana do Livramento que sirve para tratar y resolver los principales problemas y/o asuntos relacionados al desarrollo del territorio?

Pregunta 2) Ante el shock que supone la pandemia COVID-19: ¿cómo se afecta la cooperación transfronteriza para abordar los problemas (sanitarios, económicos y sociales) que supone la pandemia? ¿fueron relevantes las relaciones transfronterizas para la gestión de estos problemas o perdió relevancia la red transfronteriza y cada lado de la frontera gestionó la crisis en clave nacional?

5.2 Hipótesis

Hipótesis 1) Funciona un espacio importante de relaciones transfronterizas que dan cuenta de un único territorio transfronterizo y que sirve para afrontar problemas y/o asuntos relacionados con el desarrollo del territorio.

Para contrastar esta hipótesis se va a medir la relevancia de las relaciones transfronterizas entre organizaciones del territorio para los temas que tienen que ver con la circulación de información, los proyectos entre organizaciones y los ámbitos de coordinación y de articulación, además de los asuntos propios de frontera. La hipótesis es que las relaciones transfronterizas explican una porción relevante de la red total de relaciones en dichas temáticas y que no existe sesgo marcado a la cooperación entre organizaciones del mismo país. En el apartado metodológico, se presentan con mayor detalle los indicadores que fueron empleados para contrastar esta hipótesis.

Hipótesis 2) A pesar de las restricciones legales e institucionales que supone la normativa de cada país y la estrategia que cada gobierno nacional definió para afrontar la pandemia, el territorio mantuvo un nivel alto de relaciones transfronterizas para gestionar los problemas de la pandemia, tanto sanitarios, como económicos y sociales. En línea con esta hipótesis, se espera que, para afrontar y resolver cuestiones en lo referente a los temas generados por la pandemia, las relaciones transfronterizas mantengan el nivel de participación en la red total de relaciones entre organizaciones que se verifica para el funcionamiento de la frontera en los temas regulares y cotidianos.

6. Estrategia Empírica

6.1 Metodología y Fuentes de datos

La metodología empleada es la de estudio de caso y análisis de redes sociales (ARS). El estudio de caso no busca la generalización basada en la inferencia estadística, sino una inferencia de carácter explicativo de los fenómenos de interés a partir de la representatividad de las visiones de los diferentes actores territoriales, de manera de cubrir las condiciones del contexto a analizar en cuestión y poder interpretar los resultados. Se utilizó como principal fuente de información el trabajo de campo, a partir de entrevistas semi-estructuradas en profundidad. En el caso de este trabajo de investigación, el estudio de caso analizado es el espacio territorial transfronterizo Rivera - Santana do Livramento. Se trata de un caso de estudio intrínseco (Stake, 2005), con especificidad propia. No es un caso que sea de representatividad, sino que se elige el caso en sí por su interés. Asimismo, se utilizó información secundaria disponible para tener un contexto en el cual interpretar la información del trabajo de campo.

El ARS está basado en los siguientes cuatro principios (Wasserman y Faust, 1994):

- los agentes considerados individualmente y sus acciones son interdependientes,
- los vínculos entre agentes son transmisores de recursos,
- la estructura de una red presenta oportunidades, pero también restricciones para las acciones de los individuos y,
- la estructura de red se concibe como una red de patrones duraderos en las relaciones entre individuos.

De manera general y en términos matemáticos, Brass et al. (2004) definen a una red como un conjunto de nodos o vértices que se vinculan a través de líneas; la falta de vínculos

sugiere una falta de relación entre nodos. Visualmente, una red social es representada mediante un diagrama formado por actores o nodos conectados a través de líneas o relaciones.

En específico, la literatura define a una red social como una estructura conformada por un conjunto de actores y sus relaciones mutuas (Papachristos et al., 2015). Un actor puede ser un individuo, un grupo o una organización socialmente significativa de interés. A su vez, el concepto de relación implica una asociación o vínculo entre los actores que forman una red. Este grupo de organizaciones o actores, voluntariamente intercambian información y emprenden actividades articuladas, organizándose de forma tal que la autonomía individual e independencia quedan intactos.

La incorporación de la herramienta del ARS permitirá analizar a las organizaciones relevantes del espacio transfronterizo Rivera - Santana do Livramento (que serán los nodos de la red), las relaciones específicas entre estas organizaciones, la gobernanza de la red transfronteriza y cómo ésta puede alcanzar resultados que puedan ser colectivos.

Cada organización constituye un nodo, al cual se le aplican entrevistas para establecer con qué otros nodos se vincula. Las entrevistas se realizaron a actores de carácter local, nacional, regional e internacional. Interesa analizar los vínculos entre actores. Para ello, se indagó en aspectos clave que suponen ver de qué forma se coopera o no en forma transfronteriza, y en particular, cómo se coopera en situación de pandemia por COVID-19.

Los vínculos que se explorarán refieren a:

- Circulación de la información (compartir, solicitar, brindar información) en los temas de interés para las organizaciones.
- Realización de actividades y proyectos conjuntos entre organizaciones.
- Ámbitos de cooperación. Espacios de debate, de negociación y de articulación.
- Cooperación para tratar asuntos propios de la temática de frontera.

- Relaciones de cooperación y coordinación para abordar la problemática del COVID-19, en aspectos tanto sanitarios, como sociales y económicos.

Estrategia de recolección de datos

La fuente de información primaria refiere a un trabajo de campo que se realizó en los meses de enero, febrero, marzo y abril de 2022 y que consistió en realizar 18 entrevistas semi-estructuradas en profundidad a las personas responsables (gerentes o directores) de organizaciones públicas y privadas, uruguayas y brasileras definidas como relevantes para la gestión y desarrollo del espacio transfronterizo local.

Las entrevistas en profundidad son herramientas de levantamiento de información cualitativa, que se utilizan en forma complementaria a la técnica cuantitativa. Se trata de una conversación dirigida en donde se exploran visiones y opiniones de los diversos actores en torno a cómo se ha dado respuesta a la pandemia en los planos sanitario, económico y social. Esto permite conocer de qué forma se coopera o no a escala transfronteriza. En especial, la técnica de la entrevista permite explorar en mayor profundidad múltiples aspectos de los temas a indagar. Permite flexibilizar la pauta y da espacio a la exploración de nuevos elementos que van siendo descubiertos en el curso mismo de la entrevista. Las entrevistas estructuradas en profundidad siguieron una pauta de preguntas previamente establecida. La pauta de la entrevista (disponible en el Anexo A.1), permite al entrevistador organizar el flujo y la dirección de la entrevista. Cada entrevista en profundidad tomó entre 30 y 45 minutos. Para el desarrollo de las entrevistas se consideró el enfoque del tipo objeto-sujeto para aprehender el tema y situación propuestos. Se procuró obtener información que permitiera:

- Identificar las principales líneas de acción en las que trabajan las organizaciones y cómo se ha dado respuesta a la pandemia COVID-19 en los planos sanitario, económico y social.
- Indagar de qué forma se coopera o no a escala transfronteriza.
- Identificar actores que lideran estos procesos de negociación y de articulación.
- Identificar restricciones a la cooperación y posibles soluciones.
- Identificar barreras y obstáculos legales, escritos y no escritos. Restricciones y oportunidades de los estados nacionales.
- Identificar las reglas de juego, formales e informales.

La selección de los entrevistados fue de acuerdo a los objetivos específicos a alcanzar, para cubrir todas las visiones sobre el problema a investigar y se buscó obtener información relevante que sea contrastable entre actores. Los entrevistados se escogen por su capacidad de representar un punto de vista que se considera relevante para abordar. Por lo tanto, en la unidad de estudio, espacio transfronterizo Rivera-Santana do Livramento, el criterio de selección de los actores fue la pertinencia de los mismos y no la representatividad estadística. Es decir, se incluyeron a todos los actores que reproducen con su discurso vínculos relevantes. La dinámica del campo implicó la incorporación de nuevos casos por método "bola de nieve", en la medida en que surgieron nuevos informantes clave que se consideró relevantes de entrevistar.

Las entrevistas se realizaron a diversos actores de carácter local, nacional, regional e internacional (Brasil). De acuerdo a su naturaleza y ámbito de actuación, estos actores se pueden clasificar del siguiente modo:

- actores del sistema político-administrativo,

- actores del sistema empresarial,
- actores del sistema socio-territorial,
- gobiernos locales (Intendencia y Prefeitura),
- gobierno nacional y programas nacionales con base en el territorio,
- sociedad civil organizada,
- asociaciones empresariales,
- instituciones educativas

Se entrevistó a organizaciones e instituciones, uruguayas y brasileras, con competencias y líneas de acción variadas, en diferentes niveles de gobierno. Actores que trabajan en el desarrollo económico-productivo y comercialización de la producción, en la ejecución de políticas públicas estatales, municipales y federales, que articulan territorialmente acciones y actividades vinculadas al turismo, promueven el empleo y detectan necesidades y oportunidades para trabajar en proyectos y con grupos de empresas, colaboran con el emprendedurismo, en el desarrollo y mejora de la gestión empresarial, defienden al comercio, promocionan el desarrollo sustentable del medio ambiente y de los servicios ecosistémicos, el suministro de agua potable y servicios de saneamiento, así como la mejora de las condiciones del hábitat en el medio rural, de pobladores y productores.

Cada actor u organización constituye un nodo de la red al cual se le aplican entrevistas para establecer con qué otros nodos tiene vínculos. Esto permite caracterizar la red en términos de favorecer la difusión de información y la articulación.

Esta metodología es compatible con el objetivo de la investigación, y permite proponer posibles recomendaciones de política.

Se contó con el apoyo de la Intendencia Municipal de Rivera a través de la Dirección General de Desarrollo y Medioambiente para realizar las entrevistas a los actores económicos y sociales relevantes de ambas ciudades. Una vez culminado el estudio empírico, se solicitó que los resultados del trabajo puedan ser presentados como devolución para la Dirección y actores locales.

Durante las entrevistas también se trabajó con un conjunto de preguntas estandarizadas (formulario disponible en Anexo A.2), de manera de obtener información para la incorporación de la herramienta de análisis de redes entre actores locales y transfronterizos. Esto permitió reconstruir la red de organizaciones que refleja las relaciones entre actores, la circulación de información para la articulación de acciones conjuntas, las restricciones a la cooperación, etc., identificando también las relaciones que permiten enfrentar la pandemia en lo sanitario, social y económico.

En las entrevistas, además de la información para construir las redes, se extrajo información cualitativa para interpretar el fenómeno observado. Esto permite llenar vacíos de información para poder interpretar los resultados de la red de cooperación transfronteriza. Se indagó acerca de aspectos clave que suponen ver de qué forma se coopera o no a escala transfronteriza en la situación de pandemia por COVID-19 (Anexo A.1). Esto es, información que permite interpretar mejor el resultado de las redes construidas.

En la siguiente tabla se detallan las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Tabla N° 6. Entrevistas en profundidad realizadas

Actor	Tipo de Actor	Territorio	Entrevistado
Intendencia Departamental de Rivera, IDR - Dirección General de Desarrollo y Medio Ambiente	Institución de gobierno local, Departamental	Rivera	Director Alejandro Bertón
Agencia Nacional de Desarrollo, ANDE - Centro PYME	Institución de gobierno local	Rivera	María José Acosta
Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, MGAP - Dirección de Desarrollo Rural	Institución de gobierno	Rivera	María Noel Echeverría
Obras Sanitarias del Estado, OSE	Organismo público nacional	Rivera	Pablo Decoud
Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, MEVIR	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Rivera	Carolina Muslera
Ministerio de Industria, Energía y Minería, MIEM - Área de Desarrollo Territorial de la DINAPYME	Institución de gobierno	Rivera	Blanca Eliza Montejo
Ministerio de Turismo, MINTUR - Área de Gestión Territorial	Institución de gobierno	Rivera	Santiago Esteves
Universidad de la República, UDELAR	Organismo público nacional	Rivera	Ruth Torres
Universidad Tecnológica del Uruguay, UTEC - Dirección de Investigación y Desarrollo	Organismo público nacional	Rivera	Maira Escoteguy
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Dirección Nacional de Empleo, MTSS-DINAE-	Institución de gobierno	Rivera	Tina Cirilo
Ministerio de Ambiente, MA	Institución de gobierno	Rivera	Cuello Daniela
Asociación Comercial e Industrial de Rivera, ACIR	Organización de la sociedad local/Asociación empresarial	Rivera	Arturo Gaite
Prefeitura de Santana do Livramento	Institución de gobierno local	Santana do Livramento	Roberto Braz
SEBRAE - Espacio Emprendedor	Organización de la sociedad local	Santana do Livramento	Mirian Cristina Silveira
Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Sul, IFSUL	Entidad de Formación y de Capacitación	Santana do Livramento	Miguel Dinis
Universidade Federal do Pampa –Campus Santana do Livramento, UNIPAMPA	Entidad de Formación y de Capacitación	Santana do Livramento	Andressa Hening

Asociación Criadores Ovinos de Santana do Livramento	Asociación empresarial	Santana do Livramento	Alex Gomes
Asociación Rural de Santana do Livramento	Asociación empresarial	Santana do Livramento	Jair Meneses D'Aurea

Fuente: elaboración propia

6.2 Reconstrucción de las redes

A partir del trabajo de campo, se reconstruyeron redes de interacción y colaboración entre organizaciones. Diferentes preguntas del cuestionario permiten identificar distintos tipos de vínculos, que a su vez, se emplean para reconstruir y analizar distintos tipos de redes: 1) las redes territoriales, que incluyen interacciones en el territorio de frontera, considerando tanto los vínculos transfronterizos como los vínculos entre pares de organizaciones del mismo país y 2) las redes transfronterizas, donde todos los vínculos conectan a una organización uruguaya y otra brasileña, es decir, todos los vínculos son transfronterizos. En particular, se consideran las siguientes redes:

- **Temas propios de la condición de frontera**

Esta red analiza vínculos asociados a la visión que tienen los actores respecto a aquellos que inciden en las cuestiones vinculadas a temas de la frontera. Para ello, se instrumentó la siguiente pregunta: *¿Cuáles son las organizaciones/instituciones (uruguayas y brasileras) más importantes para los temas vinculados a la frontera y para la cooperación transfronteriza?* Se establece un vínculo entre dos organizaciones cuando al menos una de ellas menciona a la otra en la respuesta a esta pregunta. Se indagó qué actores están liderando los procesos y dilemas vinculados a la frontera y en qué lugar se encuentran.

- **Red de información**

La red de información representa consultas o solicitudes de información vinculadas a la realidad y los problemas de la frontera. Para ello, se empleó la siguiente pregunta: *¿A qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) consulta o solicita información relevante sobre la realidad de la frontera?* Al igual que en caso anterior, cuando una organización menciona a otra, se establece un vínculo entre ambas. De esta manera, se puede analizar cómo circula la información entre las organizaciones del espacio transfronterizo.

- **Ámbitos de coordinación y de articulación**

Se indagó en el tipo de vínculos que reflejen la participación conjunta en ámbitos de cooperación, espacios de debate, de negociación y de articulación. Para ello, se instrumentó la siguiente pregunta: *¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) integra ámbitos de coordinación y/o articulación (mesas, reuniones, foros, etc.) respecto a temas relacionados con la frontera?* Se establece un vínculo entre la organización entrevistada y la mencionada en esta pregunta. Esto permite analizar los grados de coordinación existentes y representar las organizaciones más activas en los ámbitos de articulación.

- **Red de Proyectos**

En esta red se refleja la participación conjunta de instituciones en un mismo proyecto. Cada vez que un actor declare estar trabajando con otro actor, establece un vínculo de cooperación. Para ello, se instrumentó la siguiente pregunta: *¿Con qué organizaciones o instituciones (uruguayas y brasileras) realiza proyectos o acciones conjuntas respecto a temas relacionados con la frontera?*

Se indagó acerca de las pautas de coordinación en el espacio transfronterizo, mediante la realización de actividades concretas, que supongan compartir responsabilidad y objetivos.

- **Red de Pandemia**

Esta red analiza cuáles han sido las organizaciones relevantes en la problemática de pandemia. Para ello, se instrumentó la siguiente pregunta: *¿Cuáles han sido especialmente relevantes para la cooperación entre organizaciones/instituciones en los temas de la pandemia por COVID-19?* Se consideran tanto los aspectos sanitarios, económicos como sociales. Al igual que en casos anteriores, se establece un vínculo entre dos organizaciones cuando una de ellas menciona a la otra en respuesta a esta pregunta.

6.3 Indicadores para el análisis de las redes

Para analizar las redes se emplean diferentes indicadores de ARS. Las redes sociales presentan ciertas propiedades que parecen estar correlacionadas con los conceptos utilizados en la literatura que tratan acerca del desarrollo regional y local y que pueden mejorar los mecanismos de coordinación y cooperación (Galaso, 2017). En particular, estas propiedades pueden aproximarse empleando los siguientes indicadores, que fueron calculados en el entorno y lenguaje de programación, R:

- Cantidad de nodos. Mide el tamaño de la red.
- Centralidad de grado. Cantidad de vínculos que presenta cada nodo. Se emplea para medir la prominencia o importancia relativa de cada actor en la red.
- Grado medio. Promedio de centralidades de grado de todos los nodos de la red. Permite aproximar el nivel de conexión promedio de la red.

- Densidad. Este indicador mide la conectividad o cohesión que presenta la red. Es decir, la proporción de vínculos existentes sobre el máximo de vínculos posibles, el grado en que los nodos se conectan entre sí, formando grupos de actores directa o indirectamente conectados.
- Cantidad de nodos aislados. Un nodo aislado no presenta líneas de conexión a cualquier otro nodo. Sirve para aproximar el nivel de fragmentación de la red (Anexo A.3).
- Centralización. Es una medida de concentración de los vínculos entre los nodos de la red. Mide qué tan concentrada está la centralidad de los nodos en la red. La centralización parece ser efectiva para coordinar agentes con capacidades heterogéneas. En las redes centralizadas un grupo pequeño de organizaciones canaliza más vínculos, lo que permite la interoperabilidad entre los diferentes componentes (Crespo et al., 2015).
- Homofilia. Se define como la propensión de los nodos a conectarse con otros nodos que presentan características similares. Para medir la homofilia de acuerdo a la nacionalidad de los nodos, se emplea el índice de asortatividad, que toma valores entre -1 y 1. Si el valor es -1, implica que solo hay relaciones entre nodos diferentes, en este caso, entre Uruguay y Brasil. Si el valor es 1, es lo contrario, solo hay relaciones del tipo uy-uy o br-br. Es decir, solo se relacionan nodos de la misma característica. Si el valor es 0, entonces no hay preferencia y los nodos se relacionan indistintamente con nodos iguales o diferentes en ese caso con nacionales o del otro país. Se busca probar que las relaciones no son solo uy-uy y br-br, sino que no hay preferencia, es decir, que no importa si el otro nodo es de Uruguay o de Brasil, o sea que la asortatividad

sea cercana a 0. A su vez, se espera que el valor de la asortatividad se mantenga similar al que registran las redes que no tienen que ver con el tema pandemia, con valor próximo a cero, alejado de 1.

El software R, además de las funcionalidades de cálculo, presenta funcionalidades de graficación, lo cual posibilitó el trazado de las distintas redes o grafos.

7. Resultados Obtenidos

7.1 Principales resultados del análisis cualitativo de las entrevistas en profundidad

7.1.1 Problemas, oportunidades y restricciones que presenta la frontera

A partir del análisis cualitativo de las entrevistas realizadas, la tabla 7 sintetiza los problemas y oportunidades que presenta la frontera. Asimismo, resume las restricciones para cooperar de forma transfronteriza.

Tabla N° 7. Problemas y oportunidades que presenta la frontera

Problemas
- Inseguridad - Contrabando - Competitividad - Informalidad: formalizar empresas y trabajadores es muy costoso, sin seguro de paro
Oportunidades
- Espacios de articulación: Por ejemplo, Destino Binacional, Semana de la Innovación, Área B, Festival de Enogastronomía - Integración técnica en la producción ovina
Restricciones a la cooperación transfronteriza
- Legales: políticas a nivel de Estado diferentes, toma de decisiones diferentes y a diferente escala, no existe un marco legal para la cooperación transfronteriza formal. - Económicas: estructura de costos que dificulta competir en precios - Logística: no hay transporte común

Fuente: elaboración propia

Al estar localizados en una zona de frontera seca (un límite terrestre), los actores señalaron la existencia de problemas fronterizos como la inseguridad y el contrabando, la falta de competitividad, derivada de las variaciones en la cotización del dólar, y la informalidad

que padecen los trabajadores. Existen dificultades a la hora de formalizar a los trabajadores y también a las empresas. La formalización en Uruguay se torna muy costosa frente a la decisión de abrir una empresa en el país vecino. A lo que se le agrega, una estructura de costos que hace dificultosa la competencia por precios. La frontera reta a los empresarios uruguayos a ser más competitivos, a crear un valor diferencial que no sean los precios. Asimismo, también puede llegar a ser un problema la gran distancia con la capital. Lo que se acentuó, en tiempos de pandemia, por el abastecimiento de productos o la compra de insumos en el lado brasileño.

A pesar de los problemas señalados, la frontera presenta oportunidades dada la existencia de espacios de coordinación y de articulación. El espacio Destino Binacional que promueve el turismo de frontera, posibilita oportunidades de vinculación, de trabajo y de conocimiento entre un actor y otro. En este espacio se definen actividades y programas que sirven a los actores de ambos lados. Se realiza también la Semana de la Innovación de UTEC Innova, en la que participan actores de Santana do Livramento y de Rivera. El Área B, ecosistema de innovación en el que se llevó a cabo un estudio de todos los actores locales; de allí se plantean acciones en conjunto y se trabaja en esas acciones. En especial, el Festival de Enogastronomía, es visualizado por los actores como una oportunidad exitosa en la que interactúan los mercados gastronómico y turístico.

Uruguay, fortalece la gobernanza del sector ovino y aumenta su integración técnica, a través de acciones conjuntas con productores de Santana do Livramento, ante la posibilidad de importar genética o la venta de lana.

Asimismo, operan restricciones que limitan la cooperación transfronteriza. Se trata de países vecinos, pero con marcos legales diferentes. Los comités binacionales de frontera, que se convocaban muy esporádicamente, se dejaron de funcionar. No existen permisos,

reglamentos, protocolos o procedimientos que regulen los ámbitos de cooperación, más allá del intercambio de información entre técnicos; lo que complejiza la ejecución de acciones por incompatibilidad jurídica. A su vez, los acuerdos requieren de formalidad, las Cancillerías deben cumplir gran cantidad de tratados. A lo que se agrega, las diferencias de escala entre un país y otro en la toma de decisiones y las políticas se abocan a diversos temas en el actuar de cada gobierno.

7.1.2 Desafíos impuestos por la pandemia COVID-19

El estado de emergencia sanitaria a causa de la pandemia profundizó los problemas que ya presentaba la frontera, y a su vez, dejó planteado nuevos desafíos transfronterizos por abordar, que a opinión de los actores son:

- Reactivar la economía
- Implementar nuevas modalidades de formación y enseñanza

La reactivación de la economía es uno de los desafíos a abordar. Coexisten el desempleo y la informalidad. Si bien la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) colaboró en la temática de subsidios y préstamos, las empresas no se habían recuperado. Se capacitó y formó a las personas. Hay oportunidad de seguir apoyando a las empresas y de definir estrategias que les permita ir mejorando la competitividad y sus costos; generar más apoyos específicos para las MIPYMES y empresas en zona de frontera. La problemática de la hotelería en Rivera-Santana do Livramento está asociada a los precios, cuestión que el COVID- 19 acentuó.

La pandemia causó grandes daños en el municipio de Santana do Livramento y la falta de movilidad retrasó la profundización de vínculos. Los actores argumentan que los problemas económicos en el gobierno de Santana do Livramento dificultaron la articulación

con la Intendencia Departamental de Rivera. Hubo falta de participación de productores ovinos en eventos, además de tener dificultad en el acceso a las tecnologías digitales.

La educación universitaria es un ámbito formalizado. Por ejemplo, entre UTEC, IFSUL y la UTU se gestionan títulos reconocidos en ambos países. La demanda de cursos binacionales tuvo gran impacto en el período de pandemia. Sin embargo, la educación representó un gran desafío, ya que hubo paralización de las actividades pedagógicas presenciales, y también retraso en el comienzo de las actividades a distancia. Algunos estudiantes no acompañaron las clases virtuales, pausaron la carrera, no la continuaron o perdieron materias. También, hubo profesores ausentes por comorbilidades. Por tanto, implementar nuevas modalidades de formación y enseñanza, se presenta como otro de los desafíos a abordar. En un primer momento, se tuvo que ir desde la presencialidad a la virtualidad, y luego, desde la virtualidad hacia la presencialidad.

7.2 Análisis de las redes

A continuación, se realiza un análisis de las redes para el espacio transfronterizo Rivera-Santana do Livramento, considerando los distintos tipos de relaciones: vínculos sobre temas propios de la frontera, de información, de ámbitos de coordinación y de articulación, de proyectos y vínculos asociados a la pandemia. Asimismo, se distingue entre las redes territoriales y las redes transfronterizas.

La tabla N° 8, muestra a todas las organizaciones consideradas en el trabajo de campo realizado, que constituyen los nodos de las redes analizadas. Se clasifican los actores según el tipo de organización y nacionalidad.

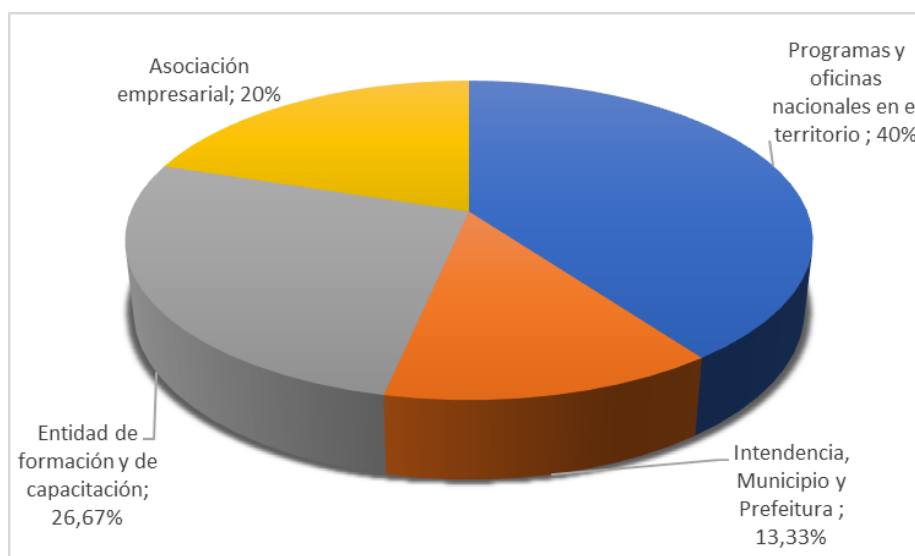
Tabla N° 8. Nodos de las redes en Rivera- Santana do Livramento

ID	Organización (Nodo)	Tipo	País
101	IDR	Institución de gobierno local	Uruguay
102	ANDE - Centro PYME	Institución de gobierno local	Uruguay
103	CECOED Rivera	Centro coordinador	Uruguay
104	OSE- Región Noreste	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
105	MEVIR	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
106	MIEM- Área de Desarrollo Territorial de la DINAPYME	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
107	MINTUR- Área de Gestión Territorial	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
108	UDELAR	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
109	UTEC - Dirección de Investigación y Desarrollo	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
110	MTSS-DINAE	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
111	MA - División Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
112	ACIR	Asociación empresarial	Uruguay
113	Prefeitura de Santana do Livramento	Prefeitura	Brasil
114	SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas	Brasil
115	IFSUL	Entidad de formación y de capacitación	Brasil
116	UNIPAMPA	Entidad de formación y de capacitación	Brasil
117	Asociación Criadores Ovinos de Santana do Livramento	Asociación empresarial	Brasil
118	Asociación Rural de Santana do Livramento	Asociación empresarial	Brasil
119	MIDES	Institución de gobierno	Uruguay
120	MSP	Institución de gobierno	Uruguay
121	MGAP- Dirección de Desarrollo Rural	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
122	UTE	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
123	ANTEL	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
124	ANP	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
125	Aeropuerto	Aeropuerto	Uruguay
126	CERP	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
127	UTU	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
128	SENAC	Entidad de formación y de capacitación	Brasil
129	MSP - Dirección Departamental de Salud	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
130	DAEE	Departamento de Agua y Energía Eléctrica	Brasil
131	IPA	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay

132	INC	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
133	Cancillería	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
134	ITR	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
135	CCL	Consejo Consultivo Local	Uruguay
136	ACFS	Asociación empresarial	Uruguay
137	Consulado de Brasil en Uruguay	Consulado de Brasil en Uruguay	Brasil
138	MIDES- INJU	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
139	Comisión Técnica Binacional Rivera - SL	Comisión Técnica Binacional Rivera - SL	
140	UERGS	Entidad de formación y de capacitación	Brasil
141	UFPEL	Entidad de formación y de capacitación	Brasil
142	EL	Entidad de formación y de capacitación	Uruguay
143	Comisión Mixta Administradora de la Plaza Internacional	Comisión Mixta Administradora de la Plaza Internacional	
144	Ejército	Ejército	Uruguay
145	Policía	Policía	Uruguay
146	Aduana - Puerto Seco	Aduana - Puerto Seco	Uruguay
147	ADR	Institución de gobierno local	Uruguay
148	IFF	Intersocial Feminista de Frontera	Uruguay
149	SESCSL	Institución privada sin ánimo de lucro	Brasil
150	Área B	Área B	
151	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento -SL	Institución de gobierno local	Brasil
152	IDR - División de Desarrollo Rural	Institución de gobierno local	Uruguay
153	Consulado Uruguayo	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
154	Policía Federal Brasileira		Brasil
155	Migración Uruguay	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
156	Secretaría Municipal de Salud	Programas y oficinas nacionales en el territorio	Uruguay
157	Festival de Enogastronomía	Festival de Enogastronomía	
158	ACIL	Asociación empresarial	Brasil

Fuente: elaboración propia

Gráfico N° 1. Tipos de organización

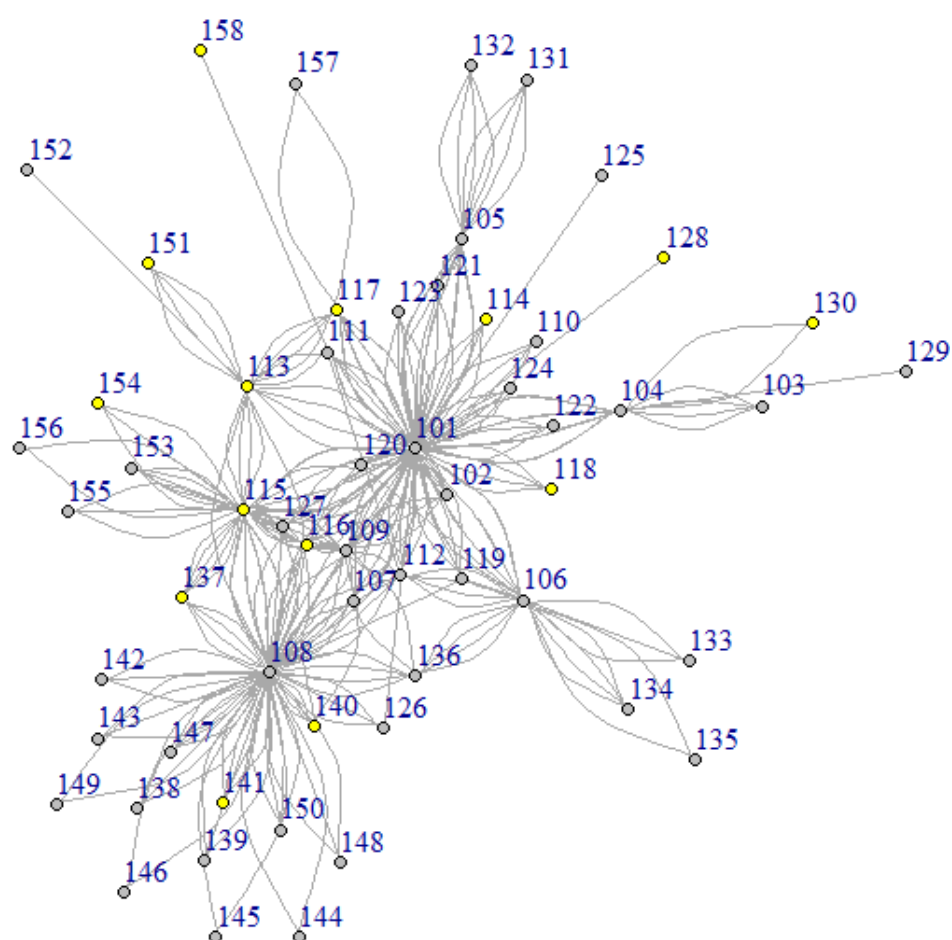


Fuente: elaboración propia

El porcentaje de organizaciones uruguayas analizadas es más alto (75.86%), mientras que el porcentaje de organizaciones de Brasil es menor (24.14%). No obstante, se consideraron las instituciones más relevantes del lado brasileiro, de acuerdo a los antecedentes relevados. Asimismo, el análisis de redes incorpora las menciones de las organizaciones uruguayas que se refieren a otras organizaciones brasileiras que no son entrevistadas, con lo que éstas quedan incorporadas en el análisis, además de las menciones de las organizaciones brasileiras entrevistadas que mencionan a otras brasileiras no entrevistadas.

En la figura 1, se muestra la red territorial completa, incluyendo todos los tipos de vínculos, a excepción de las relaciones asociadas a la pandemia. Esta red representa, por tanto, la interacción cotidiana entre actores del territorio transfronterizo. La red cuenta con un total de 58 nodos y 319 conexiones entre ellos.

Figura N° 1. Red territorial



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Desde la perspectiva colectiva de la red, los indicadores revelan las siguientes pautas de interacción en el conglomerado Rivera-Santana do Livramento.

Se trata de una red bien conectada. Todos los nodos pertenecen a un mismo componente donde cualquier actor puede alcanzar, directa o indirectamente, a cualquier otro. Sin embargo, si estudiamos la centralidad de grado de los nodos, la propiedad estructural básica que da cuenta del número de las aristas adyacentes de cada organización, encontramos una cierta concentración en algunos actores clave. La Intendencia Departamental de Rivera es

la organización de más alto grado. Le siguen la Universidad de la República, el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Rio Grande do Sul (IFSUL), la UTEC, el MIEM, la Universidad Federal de la Pampa (UNIPAMPA) y el Municipio de Santana do Livramento.

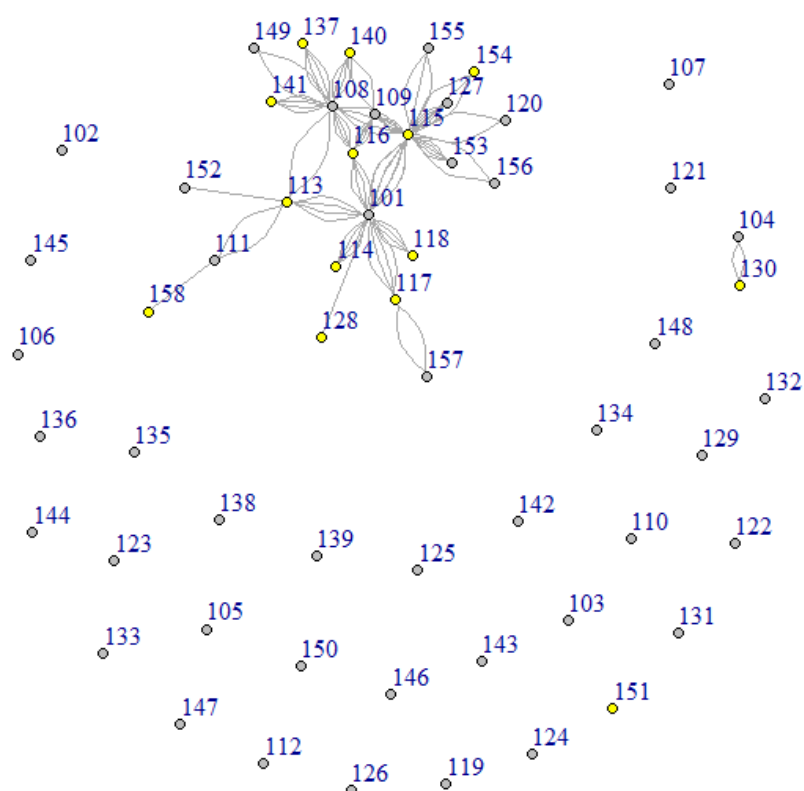
Cuadro N° 1. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	128	IDR	uy
108	86	UDELAR	uy
115	59	IFSUL	br
109	34	UTEC	uy
106	27	MIEM	uy
116	22	UNIPAMPA	br
113	21	PREFEITURA SL	br
105	20	MEVIR	uy
104	15	OSE	uy
112	15	ACIR	uy
117	14	ACOSL	br
127	12	UTU	uy
102	11	ANDE- Centro PYME	uy
111	11	MA	uy

Fuente: elaboración propia

A continuación, se traza la red transfronteriza. Para su construcción, se eliminaron los vínculos entre las organizaciones de un mismo país y se consideraron únicamente los vínculos transfronterizos. En total, esta red cuenta con 101 vínculos.

Figura N° 2. Red transfronteriza



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

La proporción de actores presentes en las interacciones fronterizas se sitúa en torno al 48,28% del total de nodos de la red territorial. 28 nodos de los 58 que aparecían en la red territorial pertenecen a la red transfronteriza, es decir, se vinculan con pares del otro lado de la frontera, conformando así una red transfronteriza de relaciones. Esto implica que, como se puede observar en la figura 2, la red transfronteriza está más fragmentada, con un conjunto de nodos aislados (sin conexiones). No obstante, la red muestra un componente de gran tamaño (grupo de nodos directa o indirectamente conectados), que aglutina a una proporción relativamente grande de los nodos.

Cuadro N° 2. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
115	43	IFSUL	br
101	29	IDR	uy
108	28	UDELAR	uy
109	16	UTEC	uy
116	15	UNIPAMPA	br
113	9	PREFEITURASL	br
117	6	ACOSL	br

Fuente: elaboración propia

Cuando se analizan los nodos mejor conectados (los más centrales), encontramos que IFSUL, la Intendencia Departamental de Rivera, la UDELAR, la UTEC, la UNIPAMPA y el Municipio de Santana do Livramento son las organizaciones que tienen mayor centralidad de grado. Esto se observa tanto en el trazado de la red territorial como en el de la red transfronteriza.

Si se compara el número de vínculos de ambas redes, se observa que los vínculos transfronterizos representan el 31,66% de la red territorial. Es decir, que casi un tercio de las conexiones en el territorio corresponden a relaciones transfronterizas.

Los indicadores de red a escala macro revelan que el conglomerado urbano Rivera-Santana do Livramento funciona en clave transfronteriza.

7.3 Análisis de las redes temáticas

A continuación, se reconstruyen y analizan de forma separada las diferentes redes según el tipo de vínculo considerado. En la tabla 9 se compara el tamaño de estas redes en términos del número de vínculos. Esto permite observar que las redes de temas propios de la frontera, de ámbitos de coordinación y de articulación y de información son las que presentan más cantidad de vínculos entre las organizaciones. A su vez, son las que cuentan con más

conexiones transfronterizas. Por otro lado, las redes de temas propios de la frontera y de ámbitos de coordinación y de articulación son las que presentan los mayores indicadores de densidad en los vínculos.

Tabla N° 9. Tipos de redes

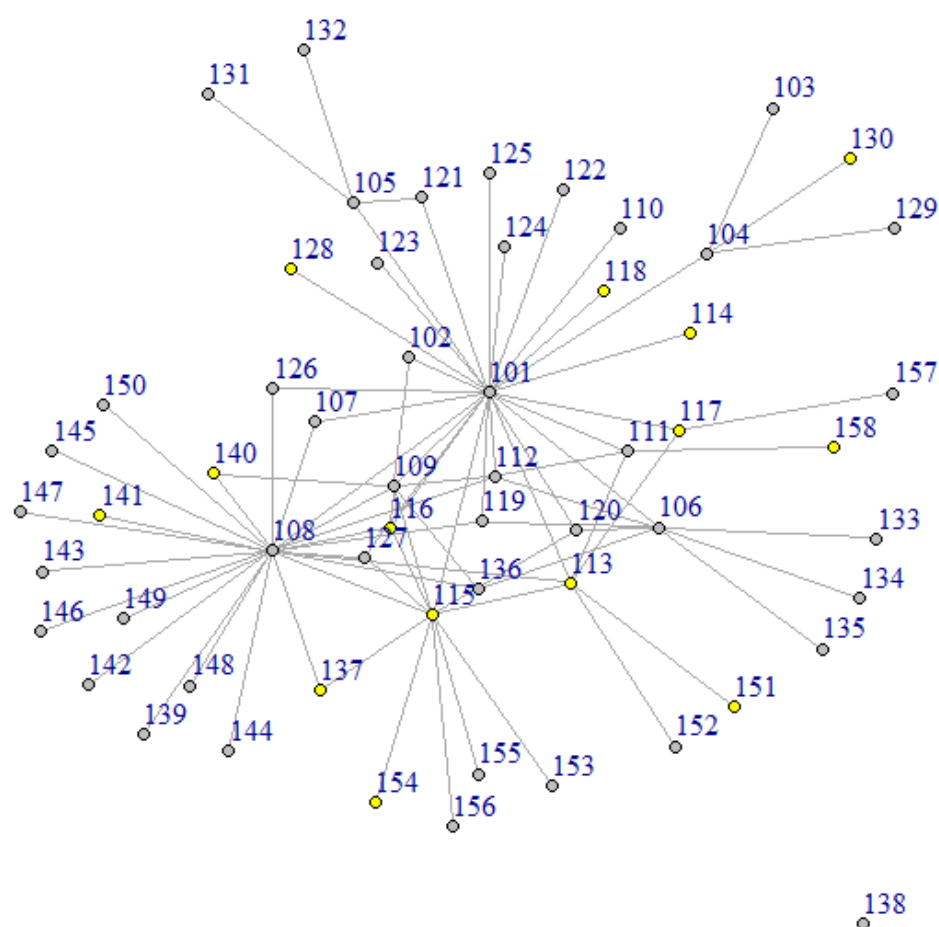
Tipos de redes	Cantidad de vínculos	Cantidad de vínculos transfronterizos	Densidad de las redes
De temas propios de la frontera	97	32	0.02934059
De información	70	25	0.02117362
De ámbitos de coordinación y de articulación	79	22	0.02389595
De proyectos	67	19	0.02026618
Total	313	98	

Fuente: elaboración propia

- Redes de temas propios de frontera

En primer lugar, se traza la red territorial de temas propios de frontera. En ella, se puede observar que las organizaciones más importantes son la Intendencia Departamental de Rivera, la UDELAR, IFSUL, y la UTEC.

Figura N° 3. Red territorial de temas propios de frontera



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 3. Actores más centrales de la red

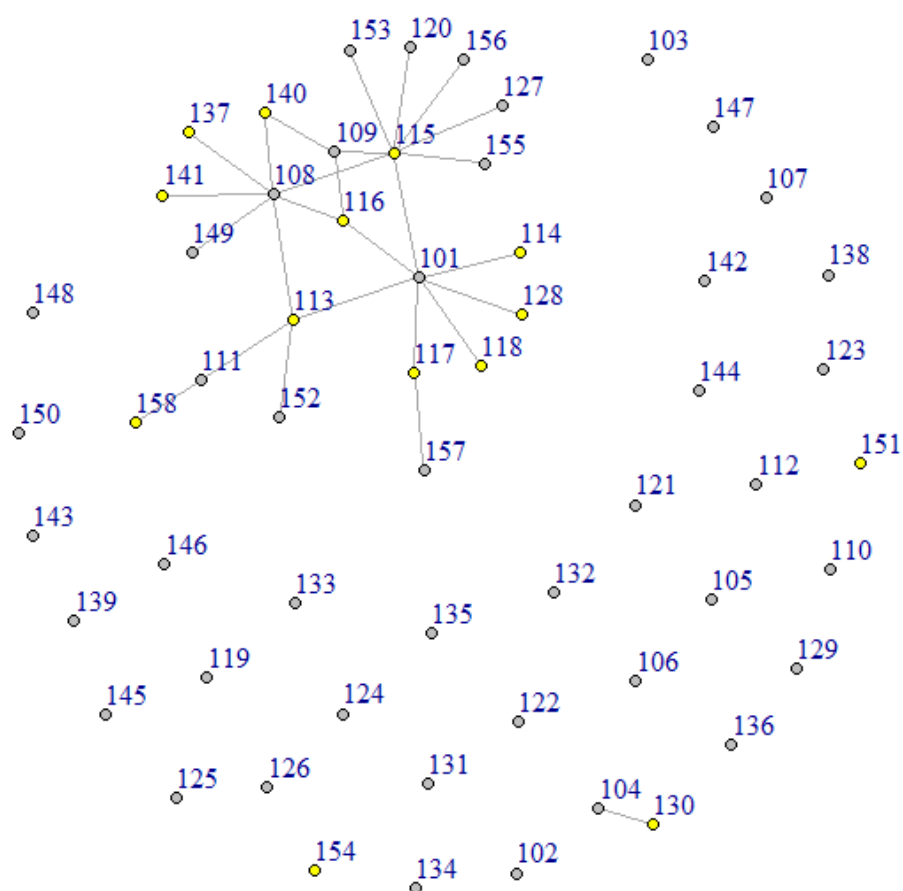
Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	35	IDR	Uy
108	26	UDELAR	uy
115	16	IFSUL	br
109	11	UTEC	uy
106	9	MIEM	uy
113	7	PREFEITURASL	br
116	6	UNIPAMPA	br

Fuente: elaboración propia

A nivel municipal, la frontera es incorporada, en el cuidado del medio ambiente a través de la educación ambiental. Ejemplo de esto es la gestión de residuos que llevó adelante la Intendencia Departamental de Rivera (IDR) en conjunto con el municipio de Santana do Livramento y otros municipios de Rio Grande do Sul; o la preservación de las áreas protegidas del Brasil. Para ello, se organizaron esfuerzos para que la reserva de biósfera transnacional y el corredor biológico, que existen tanto del lado brasilero, como del lado uruguayo, sean gestionados y controlados por ambos países.

Para la Prefectura de Santana do Livramento, la integración con Rivera es fundamental y, en particular, para el desarrollo rural de los municipios. Sin embargo, a nivel de frontera, no existe una acción generalizada para atender el suministro de servicios de agua potable. Ni tampoco está prevista una política de frontera para el mejoramiento de las condiciones de saneamiento o agua para consumo en el medio rural.

Figura N° 4. Red transfronteriza de temas propios de frontera



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 4. Actores más centrales de la red

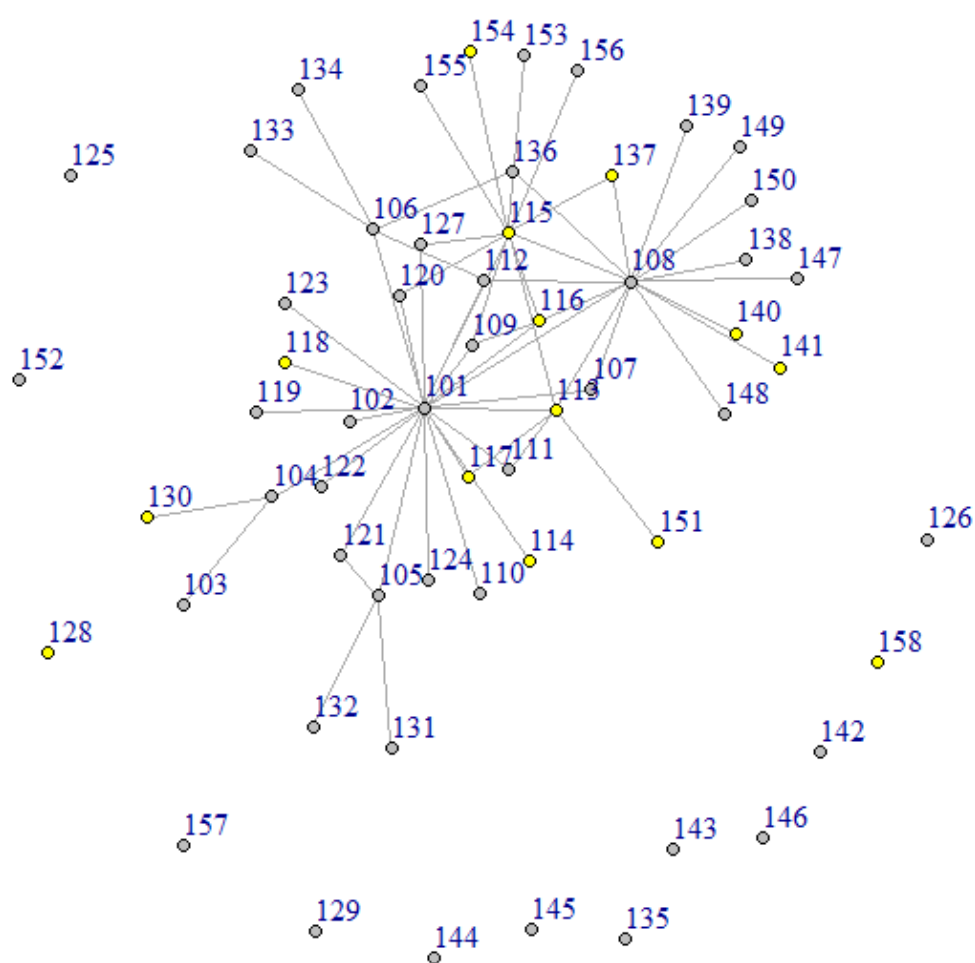
Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
115	11	IFSUL	br
101	9	IDR	uy
108	8	UDELAR	uy
109	5	UTEC	uy
113	4	PREFEITURASL	br
116	4	UNIPAMPA	br
117	3	ACOSL	br

Fuente: elaboración propia

La red transfronteriza referida a la temática de frontera representa el 32,98% de las conexiones transfronterizas con respecto a la red territorial. En este caso, se destaca IFSUL, organización brasilera, que cuenta con la mayor cantidad de conexiones transfronterizas.

- Redes de información

Figura N° 5. Red territorial de información



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

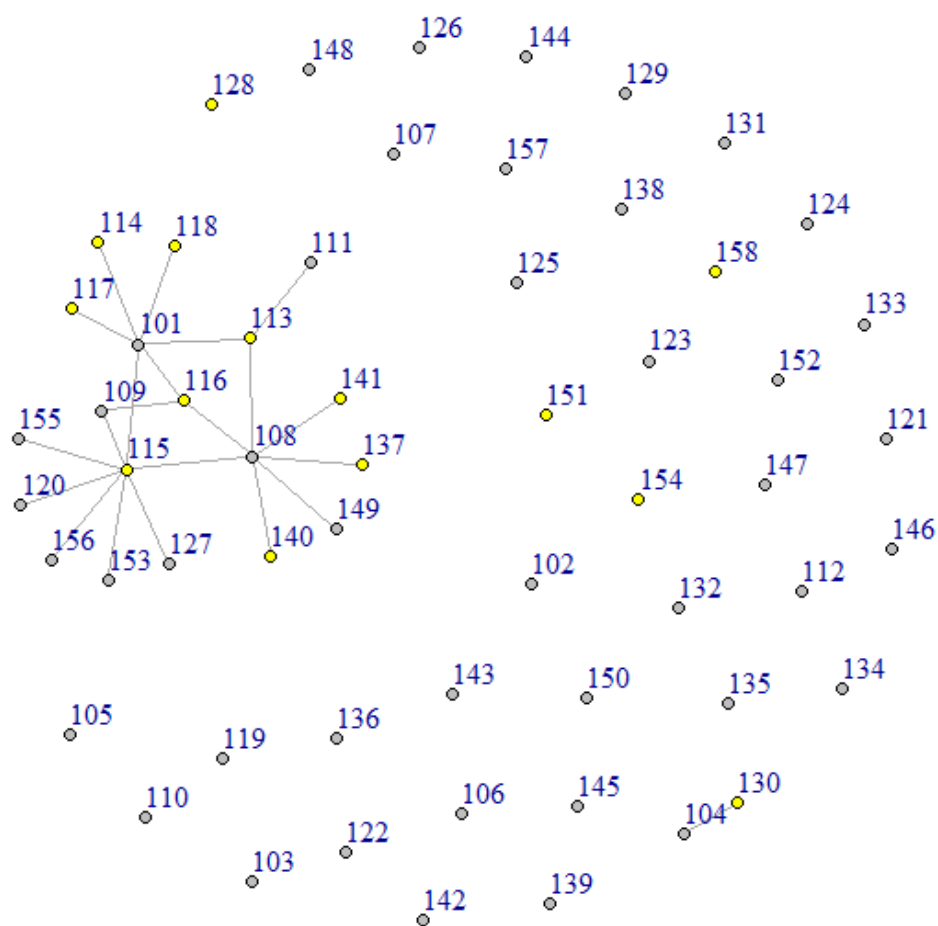
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 5. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	31	IDR	uy
108	17	UDELAR	uy
115	14	IFSUL	br
106	6	MIEM	uy
113	6	PREFEITURASL	br

Fuente: elaboración propia

Figura N° 6. Red transfronteriza de información



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 6. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
115	10	IFSUL	br
101	8	IDR	uy
108	8	UDELAR	uy
113	3	PREFEITURASL	br
116	3	UNIPAMPA	br
109	2	UTEC	uy
117	2	ACOSL	br

Fuente: elaboración propia

La red transfronteriza referida a información representa el 35.71% de las conexiones transfronterizas con respecto a la red territorial. Es decir, aproximadamente una tercera parte de los flujos de información que se transmiten entre organizaciones del conglomerado urbano tienen carácter transfronterizo. En el trazado de ambas redes aparecen liderando los mismos actores. Se destacan IFSUL, la Intendencia Departamental de Rivera y UDELAR. Estos tres actores ocupan las posiciones más centrales, por lo que podrían estar influyendo sobre el resto de actores en la difusión de información.

- Redes de ámbitos de coordinación y articulación

Existen diferentes ámbitos binacionales y espacios de trabajo entre los actores. En particular, se pueden destacar los siguientes:

- El Área B. Se trata de un ecosistema binacional, emprendedor e innovador. Este espacio fue impulsado inicialmente por el Proyecto Cowork, presentado por UTEC en conjunto con la Intendencia Departamental de Rivera, en el marco de la convocatoria de ANDE, Bienes Públicos para la competitividad 2019. UTEC realizó un diagnóstico del ecosistema. Se identificaron actores de

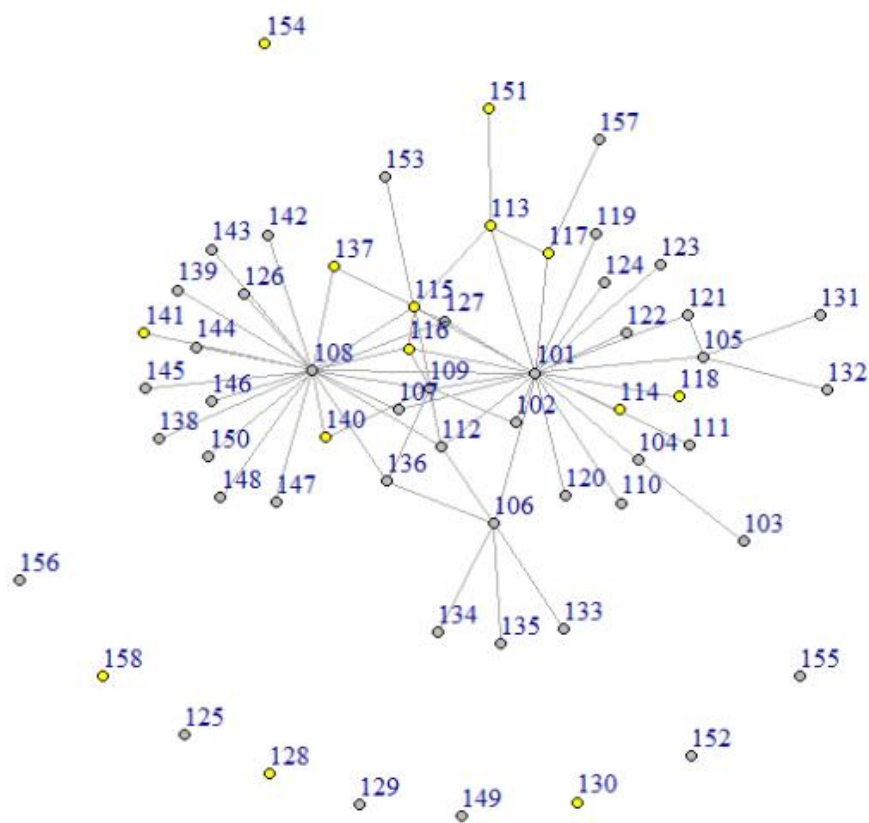
los dos países y se firmó un pacto por la innovación. La UNIPAMPA tiene un diálogo constante con UTEC, un acuerdo de cooperación. Es parte del ecosistema binacional de innovación, donde se desarrollan varias actividades en conjunto.

- El Consejo Consultivo Local (CCL). Es un comité, en Centro PYME-ANDE, en el que participan varios actores: empresarios, la UDELAR, UTEC, UTU, la Intendencia Departamental de Rivera, el MIEM, ACIR, la Asociación de FreeShops. En este espacio se deciden acciones en donde el Centro PYME ayuda al empresariado y a la sociedad en general. También se deciden estudios que aportan a la sociedad: estudio de logística de la ciudad, estudio de educación superior, estudio sobre la competitividad de los precios. Se reúne aproximadamente cada tres meses. Es habilitado por el Centro PYME para que uno de los fondos se utilice en pro de la sociedad, más allá de lo estrictamente empresarial.
- El Festival Binacional de Enogastronomía, es un evento de gastronomía local, que se celebra en la Frontera de la Paz y pone énfasis en las singularidades culturales e integración de la región transfronteriza. Trabajan en conjunto la Intendencia Departamental de Rivera, ACIR, ACIL y la Prefectura de Santana do Livramento. Interactúan productores y la academia, de un lado y otro de la frontera. Los actores visualizan a este festival como la experiencia más exitosa. Permite compartir culturas y platos propios de la frontera.
- A lo largo del año, entre los equipos del Departamento Técnico Agropecuario de la Secretaría de Agricultura del Municipio de Santana do Livramento y la

Dirección de Desarrollo Rural de Rivera, se mantienen acciones en áreas de actividad como la apicultura, horticultura y conservación del campo natural.

- La Asociación de Criadores de Ovinos de Santana do Livramento realiza acciones en alianza con la Intendencia Departamental de Rivera. Participa en la Mesa de Ovinocultura, que busca desarrollar al sector ovino en el territorio de frontera Rivera-Santana do Livramento. Se apoya la realización del ovinatlón, una olimpiada del saber en ovinocultura, dirigida a jóvenes de escuelas rurales de la frontera. También, se organiza la semana ovina de frontera, donde se realizan jornadas técnicas, capacitaciones, talleres y eventos culturales enfocados al sector ovino.
- Turismo rural. Se ha avanzado en el desarrollo de rutas turísticas de bodegas y viñedos. Se están diseñando circuitos binacionales.

Figura N° 7. Red territorial de ámbitos de coordinación y articulación



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

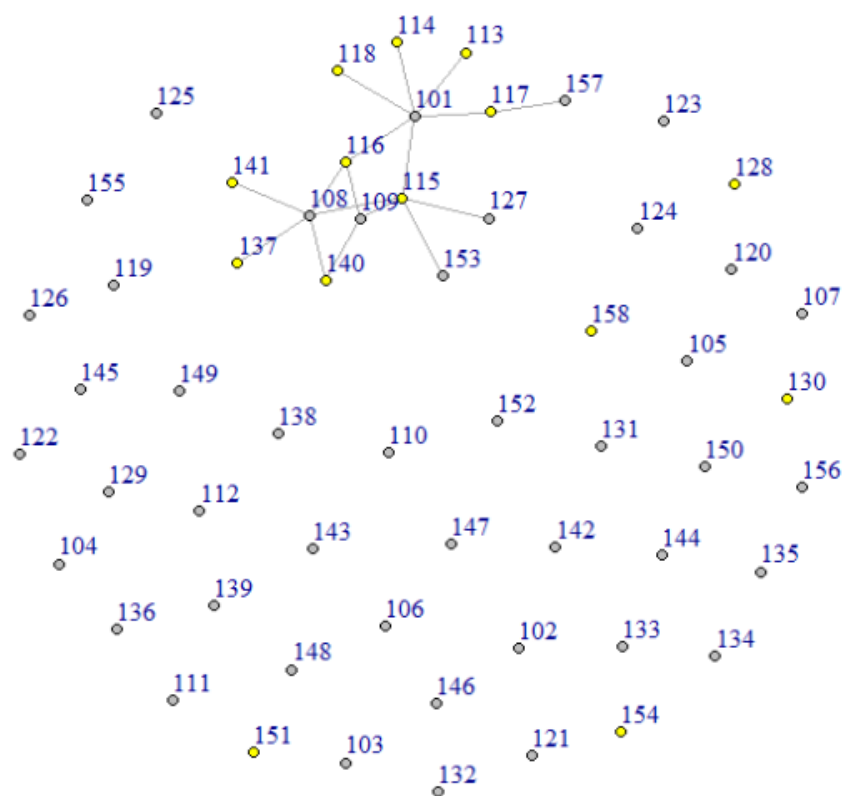
Cuadro N° 7. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	31	IDR	uy
108	24	UDELAR	uy
115	12	IFSUL	br
109	11	UTEC	uy
106	7	MIEM	uy
116	6	UNIPAMPA	br
105	5	MEVIR	uy
112	4	ACIR	uy
113	4	PREFEITURASL	br
117	4	ACOSL	br

Fuente: propia

En el trazado de la red territorial, resultan significativos, además del rol de la Intendencia Departamental de Rivera, los roles de UDELAR, IFSUL y UTEC.

Figura N° 8. Red transfronteriza de ámbitos de coordinación y articulación



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 8. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	8	IDR	uy
115	8	IFSUL	br
108	6	UDELAR	uy
109	5	UTEC	uy
116	4	UNIPAMPA	br
117	3	ACOSL	br

Fuente: elaboración propia

En el trazado de la red transfronteriza de los ámbitos de coordinación y de articulación, continúan liderando las mismas organizaciones. Esta red representa el 27.84% de las conexiones transfronterizas con respecto a la red territorial.

Es de destacar, la existencia de ámbitos de coordinación y de articulación en materia educativa. Del lado brasileiro, aparece IFSUL, con ofertas para brasileros y uruguayos, y la UNIPAMPA. IFSUL, brinda cursos binacionales, técnicos y superiores. Los cursos técnicos terciarios son principalmente cursos de sistemas de energías renovables, otros cursos son ofrecidos en asociación con la UTU (bosques, logística y gastronomía). También, se ofrecen cursos integrados (bachilleratos tecnológicos) en sistemas de energías renovables, tecnologías de la información en internet y electrónica. Los cursos superiores (grado) se prestan en asociación entre IFSUL, UTU y UTEC. Estos son: Tecnólogo en Análisis y Desarrollo de Sistemas y Mecatrónica, Formación Inicial y Continua, cursos de corta duración y cursos a distancia. Los cursos de IFSUL tienen una gestión binacional, con niveles distintos de toma de decisiones. Un primer nivel, que se denomina comité de gestión binacional, que define el convenio y la oferta de cursos. En un segundo nivel, está el comité pedagógico que es operativo, trabaja el día a día de los cursos. UTEC se sumó a esta alianza, para posibilitar la oferta de cursos de educación superior. Más de la mitad de los diez campus de la UNIPAMPA están ubicados en ciudades fronterizas, por lo que la política de construcción, ya preveía el desarrollo de estas regiones.

UDELAR trabaja, casi diariamente, con las instituciones educativas del Brasil, como son la UERGS, la UNIPAMPA, IFSUL, a partir de la existencia de convenios y del desarrollo de eventos internacionales. Presenta propuestas como, por ejemplo, la Licenciatura y Tecnicatura en Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable y la Licenciatura en Biología

Humana, entre otras. Su oferta está adaptada a la realidad de la frontera. Las carreras de Tecnólogo en Madera y de Tecnólogo Cárnico son únicas en el país.

En UTEC se estudia Ingeniería en Logística, Tecnólogo en Mecatrónica Industrial, Ingeniería en Control y Automática, Tecnólogo en Análisis y Desarrollo de Sistemas en conjunto con el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Santana do Livramento (IFSUL) y el Posgrado en Robótica e Inteligencia Artificial en conjunto con la Universidad Federal de Rio Grande y la Universidad de Rafaela. La carrera de Tecnólogo en Análisis y Desarrollo de Sistemas es dictada por IFSUL, con el apoyo de UTEC, en programas de lenguas y programas transversales a los cuales se puede acceder. Se da una dinámica binacional en dos idiomas.

Estas universidades están tratando de acercarse a empresas, uruguayas y brasileras. UTEC, facilita el vínculo con actores externos, universidades e instituciones. Las empresas de tecnología necesitan mano de obra. Con una empresa brasiler, que desarrolla software, UTEC tiene un convenio. En un primer momento, se realizó un workshop abierto a todos los estudiantes. De allí se seleccionaron 20, que hicieron una capacitación intensa durante 15 días, que no tuvo costo. Se contrataron a 10 pasantes como becarios que continuaron capacitándose en la empresa. A medida que se fueron desarrollando, los iban asignando a proyectos con clientes. Esto por 6 meses. También, lograron contratar con otras empresas, trabajar remoto y acceder a empresas de Montevideo o de otro lugar. Fue una experiencia exitosa.

Con empresas a nivel local, estudiantes de logística, todos los semestres, realizan un proyecto integrador que tienen que poner en práctica. Para esto, van a empresas chicas que necesitan apoyo, hacen un diagnóstico logístico y proponen mejoras en los procesos. A

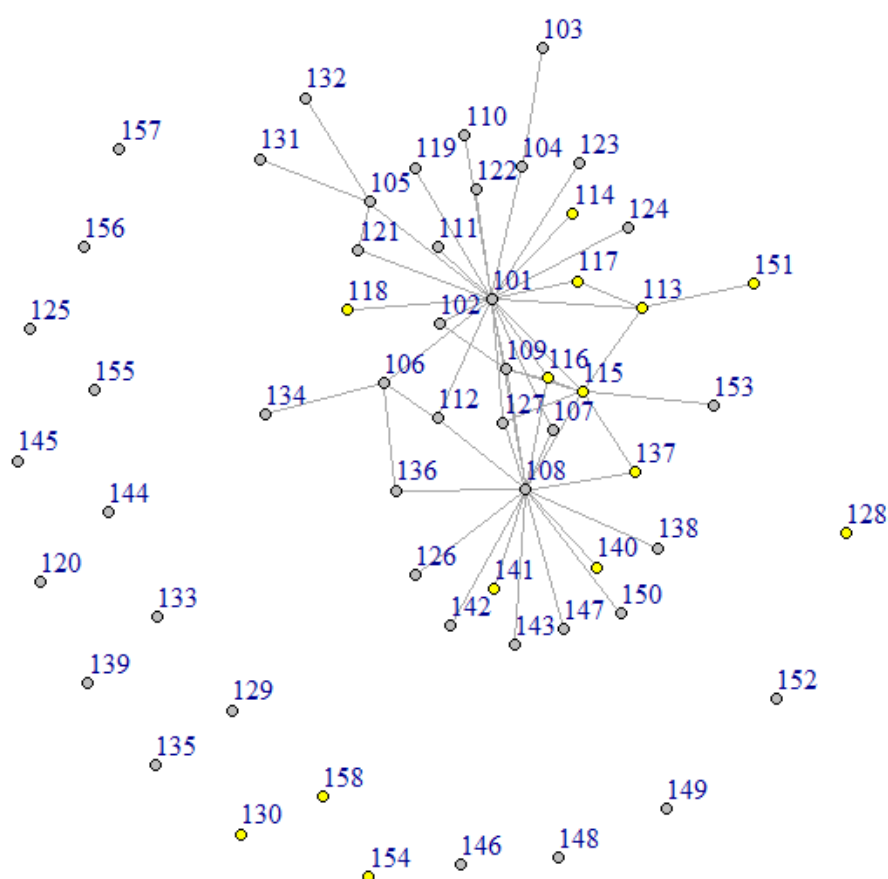
medida que van avanzando en los semestres, los fueron dirigiendo a empresas medianas, de mayor porte.

IFSUL, ha estado recibiendo invitaciones de empresas brasileiras, uruguayas y chilenas enfocadas en el desarrollo de software, para capacitar estudiantes, evaluar a los posibles pasantes y empleados para futuras contrataciones.

- Redes de proyectos

Se trazan las redes territorial y transfronteriza de proyectos.

Figura N° 9. Red territorial de proyectos



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

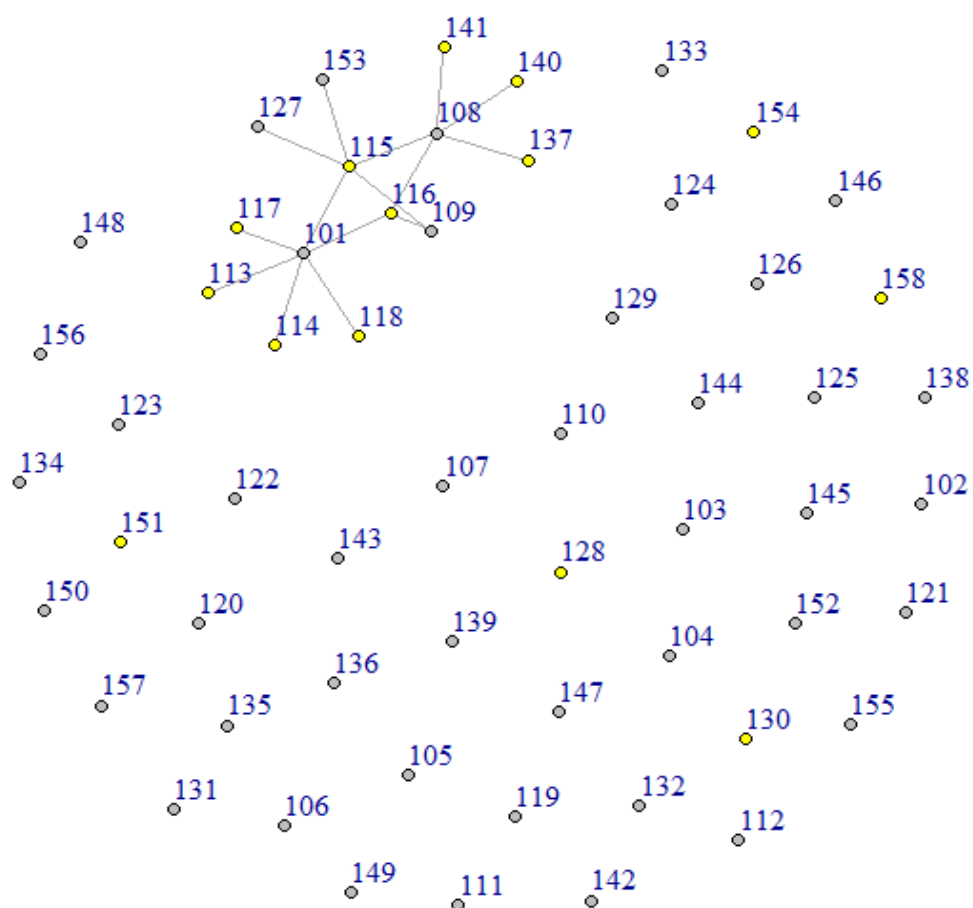
Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 9. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	31	IDR	uy
108	19	UDELAR	uy
115	11	IFSUL	br
109	7	UTEC	uy
116	6	UNIPAMPA	br
105	5	MEVIR	uy
106	5	MIEM	uy
113	4	PREFEITURASL	br

Fuente: elaboración propia

Figura N° 10. Red transfronteriza de proyectos



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 10. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	8	IDR	uy
115	7	IFSUL	br
108	6	UDELAR	uy
116	4	UNIPAMPA	br
109	3	UTEC	uy
117	2	ACOSL	br

Fuente: elaboración propia

La red transfronteriza de proyectos representa el 28.35% de las conexiones transfronterizas con respecto a la red territorial.

Las organizaciones entrevistadas mencionaron los siguientes proyectos:

- La Agenda Urbana Binacional. Se trata de un proyecto que se enfoca en la sustentabilidad ambiental y en la organización del sistema local de residuos sólidos domiciliarios. Las administraciones de Rivera y de Santana do Livramento trabajan en forma conjunta para estructurar una agenda urbana binacional.
- Proyecto de Cultura Turística, para desarrollar la oferta turística Rivera-Santana do Livramento. La marca Destino Binacional es un producto de este proyecto. Se presentó en el Festival de Turismo de Gramado, con el objetivo de promocionar la frontera como producto innovador.
- Proyecto de mejora de la Plaza Internacional Rivera- Santana do Livramento. Espacio público binacional.

7.4 Análisis de las medidas, normativa y estrategias llevadas adelante por cada país en la frontera ante la pandemia de COVID-19

En este apartado se sistematiza cómo ambas ciudades, Rivera y Santana do Livramento, enfrentaron la pandemia COVID-19. Para ello, se revisan las principales estrategias llevadas a cabo por parte de cada gobierno, desde el mes de marzo del año 2020 hasta enero de 2022, a partir de información disponible sobre la situación en los sitios web de interés, para luego, poder interpretar el trabajo de campo y las redes construidas. En particular, se utiliza información extraída de los siguientes sitios web:

- Plan Nacional de Coronavirus COVID-19 (Uruguay):
<https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/comunicacion/comunicados/ordenanzas-resoluciones-relacionados-covid-19>
- Portal web de Rivera Sin fronteras:
<https://www.rivera.gub.uy/portal/tag/covid-19/>
- Sitio web Sistema Nacional de Emergencias:
<https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias>
- Sitio Web Prefectura Santana do Livramento:
<http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/covid19/>

Uruguay incorporó esta problemática mediante protocolos de cómo actuar y alerta de los riesgos. Las organizaciones instrumentaron recaudos y medidas de cuidado personal, sugeridas en las ordenanzas y resoluciones del Ministerio de Salud Pública para gestionar la salud de los funcionarios y clientes. El tratamiento que tuvo la pandemia fue diferente con respecto al enfoque que le dio el vecino país, Brasil.

El cierre de fronteras impactó favorablemente en los productos turísticos del turismo aventura; se afianzó el turismo en los espacios rurales y naturales. Esto no sucedió para el turismo de compras que, al estar en la frontera, sí se vio afectado, lo que tuvo una clara

incidencia en la generación de empleo y riqueza en el territorio. La pandemia significó un reto que los empresarios tuvieron que enfrentar, con comercios cerrados, riesgos en el abastecimiento de productos, con la pérdida de fuentes laborales y/o trabajadores en seguro de paro y la transformación digital que avanzó en los mecanismos de venta.

Tabla N° 10. Principales Ordenanzas y Resoluciones del Marco Normativo relacionadas con el COVID-19

Fecha	Ordenanzas y Resoluciones	Aclaración
13 de marzo de 2020	Decreto del Poder Ejecutivo N°93/020	Emergencia nacional sanitaria.
8 de abril de 2020	Ley N.º 19.874	Se creó el “Fondo Solidario COVID-19”, cuyo objetivo consistió en centralizar el financiamiento de las acciones desarrolladas para paliar y prevenir las consecuencias de la emergencia sanitaria. Su administración es competencia del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
2 de junio de 2020	Ordenanza N°649/020	Sobre las condiciones de ingreso al país. Brasileños que, demostrando su condición de fronterizos, ingresen a la República por la frontera Uruguay-Brasil y permanezcan en la sociedad fronteriza.
6 de julio de 2020	Ordenanza N°649	Aprobar condiciones de ingreso al país por cualquier medio aéreo, marítimo o terrestre.
13 de agosto de 2020	Ordenanza N°897	Toda persona que pretenda ingresar al país y no acredite el resultado negativo de test de detección de virus SARS CoV-2 realizado no más de 72 horas antes del inicio del viaje estará obligado a realizarse el análisis.
31 de agosto de 2020	Ordenanza N°1.013/020. Medidas al personal de salud que trabaje en instituciones establecidas en Brasil.	Exhortar al personal de la salud a no prestar servicios en instituciones establecidas en la República Federativa de Brasil mientras dure el actual status sanitario de la zona fronteriza.
20 de octubre de 2020	Ordenanza Ministerial N°1.335/020. Medidas adoptadas para el departamento de Rivera.	En Rivera se alcanza el 28.6% de los casos activos de todo el país (un caso positivo activo cada 841 habitantes), superando los índices de cualquier otro Departamento. Priorizar consultas telefónicas, telemedicina. No controlar asistencia a alumnos de los centros educativos. Adoptar medios de trabajo a distancia. Suspender eventos que

		impliquen aglomeración de personas. Utilizar mascarilla facial en transporte público y privado. No realizar celebraciones privadas. Los locales comerciales, industriales y turísticos deberán respetar el nivel de aforo dispuesto por el Ministerio de Salud Pública. Distanciamiento social de dos metros. Desinfección en espacios de establecimientos públicos y privados. Sanciones de multas y clausuras en caso de incumplimiento.
8 de enero 2021	Resolución N°7.467/021	Medidas asistenciales extraordinarias para los departamentos de Montevideo, Canelones, Rocha, Rivera y San José: consulta telefónica o telemedicina como primera línea de atención.
21 de abril de 2021	Ordenanza N°488/021	Crea la Comisión Vacunación COVID-19 que tendrá por cometido analizar situaciones especiales que surjan en la implementación y ejecución de la Campaña Nacional de Vacunación, ya sean de personas, instituciones o grupos específicos.
18 de enero de 2022	Ordenanza N°85/022	Actualización de los criterios para el testeo y manejo del aislamiento y cuarentena por COVID-19.

Fuente: <https://www.gub.uy/ministerio-salud-publica/coronavirus>

Tabla N° 11. Información sobre COVID-19 en Santana do Livramento

5 de agosto de 2020	Decreto N°9.130	Ratifica la declaración de calamidad pública en todo el territorio del Municipio de Sant'Ana do Livramento, por la necesidad de prevenir y enfrentar el nuevo Coronavirus y toma otras medidas.
1 de febrero de 2021	Decreto N°9.348	Protocolo Obligatorio: Mascarilla, distancia de 1 m, protección del grupo de riesgo, atención prioritaria para grupos de riesgo (de 7 a 10 h). Monitoreo de temperatura: a través de termómetro digital infrarrojo con el fin de verificar que el trabajador, usuario o cliente tiene una temperatura igual o superior a 37,6°. Control de acceso: todo lugar que tenga su máxima capacidad operativa (clientes y/o empleados) debe mantener un control permanente sobre la número de personas en el interior y deberá informar a los inspectores siempre que se le solicite.
9 de febrero de 2021	Decreto N°9.362	Protocolo Obligatorio: monitoreo de temperatura, control de acceso.
20 de febrero de 2021	Decreto Estadual 55.764	Establece medidas sanitarias extraordinarias con el fin de prevenir y combatir la pandemia provocada por el nuevo coronavirus (COVID-19) en el Estado de Rio Grande do Sul.
22 de marzo de 2021	Decreto N° 3.493	Protocolo Obligatorio: monitoreo de temperatura, control de acceso.
21 de enero de 2022		Plan de Contingencia. Eventos Sociales.

Fuente: <http://www.sdolivramento.com.br/prefeitura/covid19/>

A nivel local, se dieron intercambios entre OSE, las intendencias, con el CECOED o el MSP para ajustar procedimientos con medidas de protección para dar respuesta al estado de emergencia por la pandemia. El teletrabajo y las reuniones virtuales se incorporaron a la lógica de trabajo. Si bien, en las entrevistas realizadas a los distintos actores, se señala que no hubo una gestión integral formal referida a la pandemia de un lado y otro de la frontera, sí hubo acciones coordinadas entre la Intendencia y la Prefeitura, como fue la desinfección de vehículos, reuniones informativas y campañas publicitarias de concientización.

Tabla N° 12. Principales acciones coordinadas a causa de la pandemia COVID-19 en Rivera, con Santana do Livramento

Fecha	Medida
7 de mayo de 2020	Se exhorta a la población a mantener las medidas sanitarias. Usar tapabocas, mantenerse a 2 metros de otras personas. Se confirma el primer caso positivo de COVID-19 en Rivera.
14 de mayo de 2020	En la Plaza Internacional, la intendenta interina Departamental de Rivera, Alma Galup junto a la prefeita de Santa Ana do Livramento, Mary Machado, presentaron el “Programa Binacional de concientización y prevención del COVID-19”. Se apunta a los 9 km de línea divisoria urbana, con 58 calles que desembocan en Livramento, “lo intenso de la campaña se va hacer en la zona urbana y en algunos núcleos que están en la línea divisoria como los centros poblados de Masoller, Villa Indart y Cerrillada”. Participan Ejército, Policía Comunitaria, IDR, ASSE, Escuela de Enfermería.
25 de mayo de 2020	Campaña binacional de lucha contra el Coronavirus. “Frontera quedate en casa– Fronteira fica em casa”.
30 de mayo de 2020	Se realizaron las acciones coordinadas por el CECOED, de concientización y sensibilización a la población de la frontera sobre la pandemia del Coronavirus en el marco del programa “Frontera quedate en casa – Fronteira fica em casa”. Desinfección de vehículos (3000), el control de la temperatura corporal y de la documentación. Distribución de material informativo.
6 de junio de 2020	Región Binacional: “donde los problemas, son asunto de los dos”. Definir un protocolo único para la creación de la Unidad Sanitaria Epidemiológica, “buscando medidas comunes que fueran aprobadas por el Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil), para transferirlas al gobierno Estadual, y al gobierno Municipal (Livramento)”.
10 de junio de 2020	Comunicado especial. Ante el incremento de casos de COVID-19 en la frontera, la Intendencia Departamental de Rivera exhorta nuevamente a tomar todas las medidas sanitarias para evitar el contagio de la enfermedad: distancia física mínima de 2 metros, uso de tapabocas, lavado de manos y uso de alcohol en gel, evitar aglomeraciones de público, evitar traslados innecesarios o no urgentes, tanto en Rivera como en Livramento. En caso de realizarlos, que los mismos sean en el menor tiempo posible, regresando a los hogares en forma inmediata.
15 de junio de 2020	La Frontera se protege. CECOED Rivera realizó la segunda actividad enmarcada en el Proyecto “La Frontera se Protege”. Desinfección de vehículos, control de temperatura con termómetro láser y termómetro axilar.
18 de junio	Comunicado: ante el incremento de casos de COVID-19 en la frontera, la Intendencia

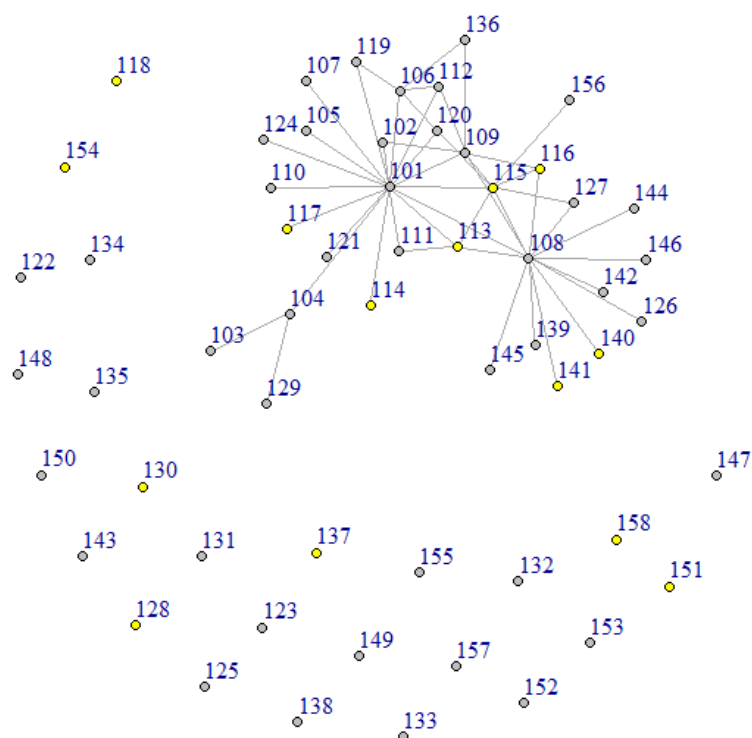
de 2020	Departamental de Rivera reitera la vigencia del Estado de Emergencia especialmente para nuestra ciudad. Se exhorta a la población a continuar cumpliendo con las medidas sanitarias para evitar el contagio y propagación de la enfermedad.
26 de junio de 2020	Programa “Una ciudad dos banderas”. La intendente departamental de Rivera, Alma Galup y el prefeito de Santana do Livramento, Solimar Charopen, en conferencia de prensa informaron sobre las medidas sanitarias que se suman para fortalecer la frontera en la lucha contra el COVID-19.
29 de junio de 2020	Se puso en marcha el programa “Una ciudad dos banderas”, con medidas sanitarias únicas, que colaboran con la prevención del coronavirus, “con una sola mirada” desde el punto de vista sanitario de dos países.
30 de junio de 2020	El CECOED de Rivera y su par de Santana do Livramento desarrollan acciones para controlar la propagación del COVID-19. Uruguay es el primer país que acuerda con Brasil una política sanitaria de fronteras frente a la pandemia por Coronavirus. En ese marco, el CECOED de Rivera y su par de Santana do Livramento coordinan para controlar la propagación de la enfermedad. En el acuerdo se definen reuniones periódicas del subcomité de salud, intercambio de información sobre la situación epidemiológica de cada ubicación (casos, defunciones), coordinación de pautas de vigilancia y definición de conductas a seguir, preparación y difusión de materiales educativos sobre salud que serán impresos por cada municipio.
21 de julio de 2020	Intendente Alam Galup recibe a prefeito Charopen para reunión de trabajo. Se coordinan acciones referentes a COVID-19.
14 de agosto de 2020	Se buscan soluciones analizando datos para implementar medidas en la frontera.
19 de agosto de 2020	Se inauguró el Laboratorio para análisis de COVID-19 en Rivera.
21 de agosto de 2020	La intendenta de Rivera se reunió con autoridades de ASSE, CECOED y representantes legislativos. Se trataron temas referentes a las medidas que se han venido tomando con respecto a la emergencia sanitaria y las iniciativas por parte de la Red de Atención Primaria (RAP) ante las carencias existentes en la atención a la primera infancia. Se reestructuran unidades para <u>potenciar y guiar recursos hacia los lugares donde lo están necesitando</u> .
3 de setiembre de 2020	El Ministro de Salud Pública reconoció el esfuerzo de los fronterizos ante el COVID-19.
22 de diciembre de 2020	Empresarios donan 104 canastas alimentarias. Por segunda vez, un mismo grupo de empresarios unen esfuerzos para ayudar a familias riverenses. La primera fue en marzo, al inicio de la emergencia sanitaria. Ahora, hicieron llegar a la Intendencia Departamental de Rivera, la donación de 104 canastas con alimentos. Esta acción la replican en la vecina ciudad de Santana do Livramento.
11 de enero de 2021	Reunión CECOED
14 de enero de 2021	Campaña de sensibilización dirigida a los más jóvenes #ahoracuidalosvos
15 de enero 2021	Riverenses son prioridad en el plan de vacunación nacional para COVID-19 a los efectos de detener la propagación del virus en el norte e incluso evitar que ingresen al país nuevas cepas del virus.
16 de enero de 2021	Cordón sanitario para la frontera. En lo local, en reunión con la prefeita de Livramento, planteó se aceleren acciones para que a ambos lados de la frontera, se vacune a la población al mismo tiempo (cada país con su metodología), a modo de crear un cordón sanitario y frenar así la ola de contagios.
29 de mayo de 2021	Vacunación Rural COVID-19.
2 de junio de 2021	Vacunación “Pueblo a Pueblo”

Fuente: <https://www.rivera.gub.uy/portal/tag/covid-19/>; <https://www.gub.uy/sistema-nacional-emergencias/comunicacion/noticias>

7.5 Análisis de las redes territorial y transfronteriza para abordar la pandemia COVID-19

Se traza la red territorial de pandemia.

Figura N° 11. Red territorial de pandemia



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 11. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
101	24	IDR	uy
108	16	UDELAR	uy
115	10	IFSUL	br
109	8	UTEC	uy
106	6	MIEM - DINAPYME	uy
113	4	PREFEITURASL	br
102	3	ANDE- Centro PYME	uy
104	3	OSE	uy
111	3	MA	uy
112	3	ACIR	uy
116	3	UNIPAMPA	br
120	3	MSP	uy

Fuente: elaboración propia

ANDE-Centro PYME, generó una red de apoyo, a la cual MIEM-DINAPYME se integró y se compartió información. MIEM-DINAPYME empezó a contactar empresas, enviar emails, WhatsApps, para conocer cómo se encontraban y darles una orientación sencilla o para responder consultas sobre distintos instrumentos para MIPYMES. Se llevó un registro y se trataba de chequear si la persona o empresa había recibido la respuesta. Se realizó un cuestionario a aproximadamente 900 empresas, se realizaron capacitaciones e hicieron algunos talleres en temas como endeudamiento y gestión del personal.

Los actores tuvieron que repensar en la propia organización de las empresas y en la mejora de la profesionalización de su gestión, en un contexto de temor al cambio e incertidumbre. Desde ANDE-Centro PYME, se realizaron iniciativas, volcadas a la situación de pandemia. El Centro PYME, definió un plan de acción en busca de soluciones para tratar de apoyar a los empresarios. Trabajó los mecanismos de venta a través de canales digitales, lo que hizo que las empresas empezaran a vender fuera del departamento de Rivera. Se llevaron

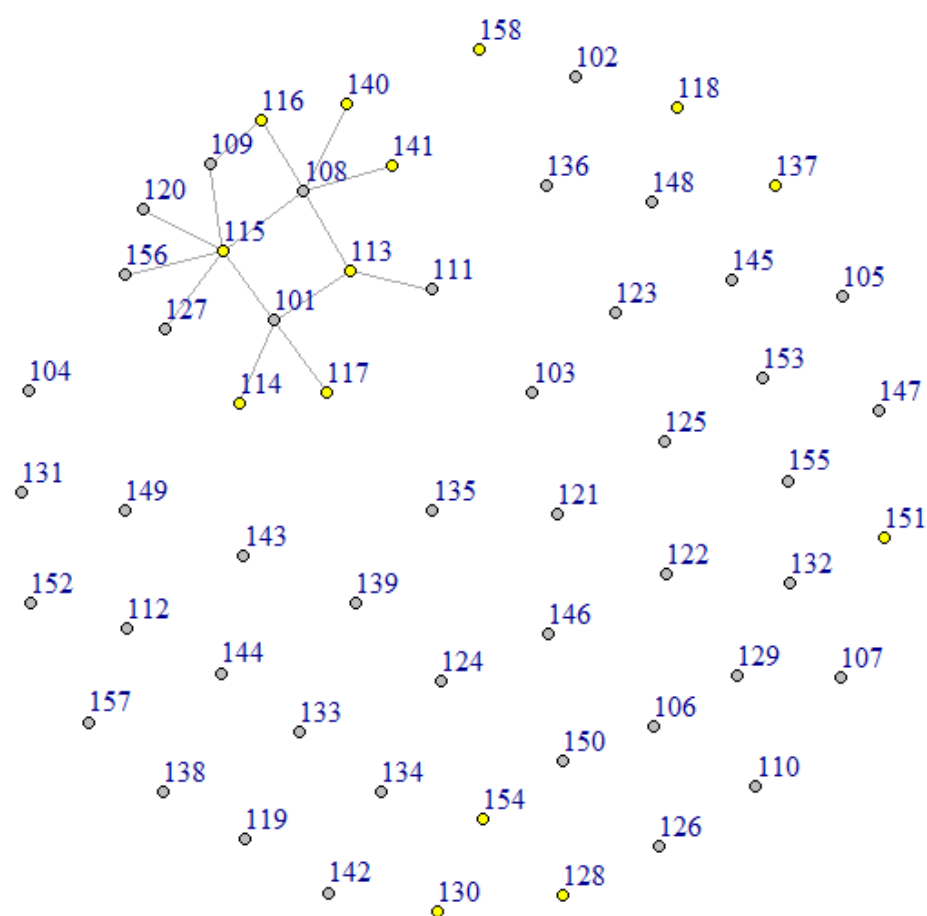
adelante talleres de marketing digital, de liderazgo enfocado al personal en épocas de incertidumbre, de redefinición de los modelos de negocio y consultorías.

Desde un principio, y previo a que el gobierno nacional dictara las pautas en los protocolos, la Intendencia Departamental de Rivera ayudó en este proceso, con difusión y control, acercamiento a las empresas, y trabajó en conjunto con la Asociación de FreeShops. Se hizo un planeamiento de cómo accionar de manera conjunta ante la pandemia, que luego el gobierno empezó a exigir, y los comerciantes y funcionarios, comenzaron a acatar.

La pandemia dificultó la interacción, tanto presencial como a través de los medios digitales. Hubo productores retraídos en cuanto a la participación en eventos y reuniones de las entidades. En particular, en gran parte de los criadores de ovejas de Santana do Livramento, ya que se trata de personas mayores de 60 años, debido al desconocimiento de estas herramientas.

A continuación, se traza la red transfronteriza de pandemia.

Figura N° 12. Red transfronteriza de pandemia



nodos amarillos: organización de Brasil

nodos grises: organización de Uruguay

Fuente: elaboración propia

Cuadro N° 12. Actores más centrales de la red

Nodo	Grado	Organización	Nacionalidad
115	8	IFSUL	br
108	6	UDELAR	uy
101	5	IDR	uy
113	3	PREFEITURASL	br
109	2	UTEC	uy
116	2	UNIPAMPA	br

Fuente: elaboración propia

Las organizaciones que aparecen liderando las redes territorial y transfronteriza de pandemia COVID-19, son las mismas que se destacan por su centralidad en el resto de las redes estudiadas. La red transfronteriza de pandemia representa el 30,90% de las conexiones transfronterizas con respecto a la red territorial de pandemia.

7.6 Contraste de las hipótesis

Hipótesis 1): Existe un espacio importante de relaciones transfronterizas que dan cuenta de un único territorio transfronterizo

Para verificar la H1), se analiza si las relaciones transfronterizas explican una porción relevante de la red total de relaciones en dichas temáticas. Esto es particularmente relevante en el caso de las redes de circulación de información, de proyectos entre organizaciones y de ámbitos de coordinación y de articulación, además de los asuntos propios de frontera.

Cuadro N° 13. Porcentaje de los vínculos transfronterizos en las redes territoriales de cada tipo

Red territorial	Cantidad total de vínculos	Red transfronteriza	Cantidad total de vínculos	Vínculos transfronterizos (%)
Red completa	374	Red transfronteriza	118	31,55
Red completa (sin vínculos por pandemia)	319	Red transfronteriza (sin vínculos por pandemia)	101	31,66
Temas propios de la frontera	97	Temas propios de la frontera	32	32,99
Información	70	Información	25	35,71

Ámbitos de coordinación y articulación	79	Ámbitos de coordinación y articulación	22	27,85
Proyectos	67	Proyectos	19	28,36
Pandemia	55	Pandemia	17	30,91

Fuente: elaboración propia

Se calculan los coeficientes de asortatividad para las redes territoriales, no para las redes transfronterizas (en estas redes todos los vínculos son transfronterizos). Este coeficiente mide el nivel de homofilia de un grafo o red. La asortatividad se mide de -1 a 1. Si el valor es -1, implica que la red es totalmente asortativa. Es decir, que solo hay relaciones transfronterizas, que conectan a organizaciones de ambos lados de la frontera Uruguay-Brasil. Si el valor es 1, sucede lo contrario, solo hay relaciones del tipo uy-uy o br-br. Es decir, solo se relacionan organizaciones del mismo país. Si el valor es 0, no hay sesgo claro, y los nodos se relacionan indistintamente con nodos de un lado u otro de la frontera. Esto último abona la hipótesis de que el territorio está integrado porque no importa si la organización es de Brasil o de Uruguay.

Cuadro N° 14. Coeficiente de asortatividad de las redes territoriales de cada tipo

Red territorial	Coeficiente de asortatividad
Red completa	0.1272401
Temas propios de frontera	0.1030574
Información	0.1025641
Ámbitos de coordinación y articulación	0.1755218
Proyectos	0.2026308

Fuente: elaboración propia

El cuadro 14 muestra que, la asortatividad en general es positiva, es decir, hay cierta propensión a que las organizaciones interactúen con otras de su mismo país. No obstante, los coeficientes no son muy altos, sino más bien cercanos a cero.

Estos resultados respaldan empíricamente la hipótesis 1.

Hipótesis 2): A pesar de las restricciones legales e institucionales que supone la normativa de cada país y las estrategias opuestas de cada gobierno nacional frente a la COVID-19, el territorio mantuvo un nivel alto de relaciones transfronterizas para gestionar los problemas de la pandemia.

Para contrastar la hipótesis 2, se verifica que, así como para el funcionamiento de la frontera, en los temas regulares y cotidianos (la circulación de información, los proyectos entre organizaciones y los ámbitos de coordinación y de articulación, además de los asuntos propios de frontera), las relaciones transfronterizas mantuvieron el nivel de participación en la red total de relaciones entre organizaciones; de igual manera sucedió para resolver y coordinar

los temas generados en lo referente a la pandemia. A su vez, los coeficientes de asortatividad son cercanos a 0 (menos de 0,3 y 0,2), lo que se vuelve más relevante aún para el contexto de pandemia. En efecto, la red territorial de pandemia presenta una asortatividad que es casi cero. Lo que significa que, ante un problema como la pandemia, los actores tendieron a aumentar las relaciones transfronterizas y que no hubo una preferencia mayor por los vínculos nacionales o transfronterizos, se necesitó de ambos, de forma más o menos igual.

Cuadro N° 15. Redes territoriales, porcentaje de vínculos transfronterizos y el coeficiente de asortatividad

Red territorial	Vínculos transfronterizos (%)	Coeficiente de asortatividad
Red completa	31.55	0.1272401
Red completa sin pandemia	31.66	0.1440378
Temas propios de frontera	32.99	0.1030574
Información	35.71	0.1025641
Ámbitos de coordinación y articulación	27.85	0.1755218
Proyectos	28.36	0.2026308
Pandemia	30.91	-0,0005350

Fuente: elaboración propia

Los resultados que se muestran en el cuadro respaldan empíricamente la hipótesis 2.

8. Conclusiones

A partir del trabajo de investigación realizado, podemos extraer las siguientes conclusiones. En primer lugar, la evidencia empírica indica la existencia de una alta interacción entre las organizaciones de ambos lados. El trabajo de campo realizado permitió identificar varias iniciativas de impronta local y ámbitos de articulación y de cooperación que podrían impulsar una nueva forma de gobernanza.

El estudio y análisis de las redes territoriales y transfronterizas refirman esta evidencia acerca de las organizaciones desde los dos lados de la frontera. El 48,28% del total de nodos que aparecen en la red territorial pertenecen a la red transfronteriza. Es decir, se vinculan con pares del otro lado de la frontera, conformando así una red transfronteriza de relaciones. Y casi un tercio (31,66%) de las conexiones en el territorio corresponden a relaciones transfronterizas.

Por otro lado, los vínculos transfronterizos explican una porción relevante de la red total de relaciones en los temas regulares o cotidianos, como la circulación de información, los proyectos entre las organizaciones y los ámbitos de coordinación y de articulación, además de los asuntos propios de frontera.

En cuanto al shock de emergencia sanitaria a causa de la pandemia por COVID-19, si bien se acentuaron los problemas que ya presentaba la frontera y, a su vez, surgieron nuevos desafíos transfronterizos, el estudio empírico da muestra de un espacio transfronterizo resiliente. Las organizaciones de Rivera y Santana do Livramento conformaron una red para afrontar los temas relativos a la emergencia sanitaria. Una red bien conectada que considera cuestiones económicas y sociales. Además, esta red presenta una elevada proporción de vínculos

transfronterizos, lo que refleja que la respuesta de las organizaciones del territorio fue de carácter transfronterizo.

Finalmente, las organizaciones que lideran tanto la red territorial como la red transfronteriza de pandemia por COVID-19, son las mismas que se destacan por su centralidad en el resto de las redes estudiadas. La red territorial de pandemia presenta una asortatividad que es casi cero, lo que significa que, a pesar que, entre los gobiernos locales, de uno y otro país, no existe un marco jurídico y normativo claro que sustente la realidad; ante un problema como la pandemia, no hubo preferencia, los nodos se relacionan indistintamente con nodos nacionales o del otro país.

Algunas recomendaciones:

A raíz de este estudio, se pueden aportar también algunas recomendaciones de política. Por ejemplo, los actores entrevistados señalan la necesidad de incorporar a la frontera con Brasil en las políticas y estrategias de desarrollo. Sin embargo, la gestión del espacio transfronterizo Rivera-Santana do Livramento, su vida socioeconómica y cultural no aparecen en consideración en el contexto institucional formal, lo que opera como una restricción al funcionamiento, dificulta la toma de decisiones y el diseño de políticas, e impide que este espacio pueda dar su mayor potencial.

Dado lo anterior, y a la luz de los resultados encontrados en este trabajo, surge a necesidad de establecer un marco institucional formal de gobernanza que acepte esta realidad transfronteriza y que, de alguna forma, valide la red de relaciones informales que ya existe y hace que funcione una ciudad compuesta por territorios de dos países. Una ciudad que, en la realidad, está integrada y no separada por una calle.

En función de lo anterior, se torna fundamental profundizar en futuras investigaciones sobre la frontera de manera de seguir contribuyendo a la literatura acerca de las realidades de los espacios transfronterizos. En la tarea de mejorar la gobernanza territorial de estos espacios es fundamental generar conocimiento específico. El desconocimiento de cómo funcionan estos territorios y sus redes puede llevar a diseñar arreglos formales que no contemplen las relaciones ya existentes (Kaucic, et al., 2021) y ocasionar desajustes multinivel en el sentido de Chilla et al. (2012); es decir, que las competencias administrativas o políticas no sean asignadas a niveles equivalentes y, por tanto, profundizar las barreras que impiden lograr una mejor coordinación transfronteriza.

Referencias Bibliográficas

Alburquerque, F. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial, en Costamagna, P. y Pérez Rossi, S. Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial. Los aprendizajes de ConectaDEL, FORMIN-BID y ConectaDEL, Buenos Aires. pp. 15-44.

Alonso, O. (2004). La lógica de los actores y el desarrollo local. Universidad Nacional de Comahue. Viedma.

Análisis de Redes Sociales. Curso 2021. Fundamentos teóricos y metodológicos del ARS. Doctorado en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, UDELAR. 2021.

Arocena, J. (2001). El desarrollo local: un desafío contemporáneo. Universidad Católica de Uruguay. Ediciones Santillana. Montevideo.

ART-PNUD (2008). Diagnóstico económico local Rivera. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento para un desarrollo local sostenible. Cuadernos para el Desarrollo Local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa ART Uruguay (PNUD). Montevideo.

Benedetti, A. (2013). Los Espacios Fronterizos Binacionales del Sur Sudamericano en Perspectiva Comparada. Revista GeoPantanal. UFMS. Campus Do Pantanal. Curso de Geografía. pp. 37-62.

Benedetti, A. (2011). Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano. Una aproximación multiescalar. Editora da UFMS. pp. 1-17.

Benedetti, A. (2007). Territorialidad y fronteras en las relaciones sociales. Algunos conceptos ordenadores. Instituto de Geografía. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires.

Costamagna, P. (2015). Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco. Deusto Publicaciones. Serie de Desarrollo Territorial. Universidad de Deusto.

Costamagna, P. (2005). El Territorio y las Instituciones en las iniciativas de desarrollo económico local. Documento de Trabajo. Territorio, Instituciones y Desarrollo Económico Local.

Chilla, T., Estelle, E., Schultz (2012). On the territoriality of Cross-Border Cooperation: Institutional Mapping in a Multi-Level Context. Vol. 20, Nº. 6. European Planning Studies. Routledge. Taylor & Francis Group. University of Luxembourg.

Crowe, J. (2007). In search of a happy medium: How the structure of interorganizational networks influence community economic development strategies. Social Networks, 29, pp. 469-488.

Frątczak-Müller, J., Mielczarek-Żejmo, A. (2019). Network of cross-border cooperation in Europe - the interests and values. The case of Spree-Neisse-Bober Euroregion. European Planning Studies. Routledge. Taylor & Francis Group. Institute of Sociology, University of Zielona Góra, Poland.

Galaso, P., Rodríguez Miranda, A., Goinheix, S. (2018). Local Development, social network analysis: Evidence from Uruguay. Sumario 113. Universidades de Andalucía. Revista de Estudios Regionales. 2º EPOCA.

Galaso, P. (2017). Network topologies as collective social capital in cities and regions: a critical review of empirical studies. European Planning Studies.

Gernaert, S., Zamora, A., López, O. (2007). Desarrollo Local Transfronterizo. Nuevas perspectivas desde los territorios. Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE. El Salvador.

González-Gómez, T., Gualda, E. (2017). Disclosing the Relational Structure of Institutional Cross-border Cooperation in Two Cross-border Regions in Europe. *Journal of Borderlands Studies* 0. pp.1–17.

Isaba, T., Riyadh, A., Ansary, M. (2019). Interorganizational response to Cyclone Sidr (2007): A network based approach.

Jiménez, V., Comet, C. (2016). Los estudios de casos como enfoque metodológico. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*. Vol. 3 Nro. 2.

Knoke, D., Yang S. (2008). *Social Network Analysis*. Second Edition. Series: Quantitative Applications in the Social Sciences. SAGE Publications.

Kapucu, N. (2005). *Interorganizational Coordination in Dynamic Context: Networks in Emergency Response Management*. Department of Public Administration. University of Central Florida.

Kaucic, J., Sohn, C. (2021). Mapping the cross-border cooperation “galaxy”: an exploration of scalar arrangements in Europe. *European Planning Studies*. Routledge. Taylor & Francis Group.

Magri, A., Rodríguez Miranda, A. (2017). La fábula de los tres hermanos y el desarrollo territorial en su complejidad multinivel. Consideraciones sobre el caso uruguayo en el contexto latinoamericano. *Cuadernos del CLAEH*, Segunda serie, año 36, número 105. pp. 77-106.

Mazzei, E. et al. (2016). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Centro de Estudios de la Frontera. Comisión Coordinadora del Interior. Universidad de la República.

Oddone, N. et al. (2016). Pactos territoriales en la construcción de regiones transfronterizas: por una mayor integración a múltiples niveles. Naciones Unidas. CEPAL. Desarrollo Territorial. Serie 20.

Oddone, N., & Rhi-Sausi, L. (2009). Cooperación e integración transfronteriza en América Latina y el MERCOSUR.

Provan, K. G., Fish, A., & Sydow, J. (2007). Interorganizational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks. *Journal of management*, 33(3). pp.479-516.

Revista Desarrollo y Territorio. (2016). Número 0. RedDete, Red de Desarrollo Territorial de América Latina y El Caribe.

Rodríguez Miranda, A. (2015). Dinámicas sectoriales y desarrollo territorial en economías locales. El caso de Rivera en Uruguay. *Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. xv. Número 47. pp. 217-250.

Rodríguez Miranda, A. et al. (2014). Informe de Convenio Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT), Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE) con Asociación Pro Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS), Aglomeraciones urbanas transfronterizas: restricciones y oportunidades para el desarrollo local, Núcleo Interdisciplinario de Estudios de Desarrollo Territorial.

Rodríguez Miranda, A. et. al. (2014). Análisis de potencialidades para el desarrollo local. Un método aplicado a regiones de Uruguay para priorizar recursos. Serie Documentos de Trabajo, DT 13/2014. Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República. Uruguay.

Rodríguez Miranda, A. (2013). Desarrollo local y organización productiva en el noreste de Uruguay. Estudios regionales en economía, población y desarrollo. Cuadernos de trabajo de la UACJ. Universidad Autónoma de la Ciudad de Juárez.

Rodríguez Miranda, A. (2010). La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local. Redalyc Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Ciudad Juárez, México, vol. 19, núm. 37. pp. 14-51.

Rodríguez-Pose (1999). Instituciones y desarrollo económico. Departamento de Geografía y Medio Ambiente. London School of Economics. Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, XXXI (122). pp. 775-784.

Sohn, C., & Giffinger, R. (2015). A policy network approach to cross-border metropolitan governance: The cases of Vienna and Bratislava. European Planning Studies, 23(6). pp. 1187-1208.

Storper, M. (1998). Las economías regionales como activos relacionales. Economías. pp. 10-45.

Trigilia, C. (2001). Social Capital and Local Development. European Journal of Social Theory. University of Florence. pp.417-422.

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual. Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Santiago, Chile.

Zeemering, E.S. (2014). International connections for local government sustainability initiatives: networks linking Detroit and Windsor. Journal of Urban Affairs 36. pp. 119–140.

A. Anexo

A.1 - Pautas según el tipo de actor a entrevistar

Programas y oficinas nacionales en el territorio

DINAPYME, OSE, Ministerio de Turismo, otros.

1. Cuáles son las principales competencias y las líneas de acción en la que trabaja su Dirección/Unidad?
2. ¿Cómo se incorpora en esas líneas de acción el tema frontera? ¿En qué línea de acción o temática la frontera es más importante o influyente?
3. ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la pandemia COVID-19 en los planes de su Dirección/Unidad?
4. ¿Cómo es la cooperación transfronteriza entre las instituciones?
5. ¿Podría señalar casos exitosos de cooperación transfronteriza en Rivera?
6. ¿Podría señalar si existen restricciones a la cooperación transfronteriza? ¿Cuáles? Explique, por favor.
7. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional o cooperación transfronteriza referidas a la pandemia COVID-19? ¿Podría contarnos esas experiencias? ¿Las mismas se encuadran en un convenio de origen central? ¿o están por fuera de los marcos binacionales?
8. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la pandemia COVID-19? Si se dan, ¿Cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
9. ¿Qué desafíos quedan aún por abordar en relación a la pandemia COVID-19?

10. BLOQUE DE PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS DE REDES

Intendencia y Prefeitura

1. Cuáles son las principales competencias y las líneas de acción en la que trabaja su Dirección/Unidad?
2. ¿Cómo se incorpora en esas líneas de acción el tema frontera? ¿En qué línea de acción o temática la frontera es más importante o influyente?
3. ¿Cómo ha sido incorporado el tema de la pandemia COVID-19 en los planes de su Dirección/Unidad?
4. ¿Cómo es la cooperación transfronteriza entre las instituciones?
5. ¿Podría señalar casos exitosos de cooperación transfronteriza en Rivera?
6. ¿Podría señalar si existen restricciones a la cooperación transfronteriza? ¿Cuáles? Explique por favor.
7. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional o cooperación transfronteriza referidas a la pandemia COVID-19? ¿Podría contarnos esas experiencias? ¿Las

mismas se encuadran en un convenio de origen central? ¿o están por fuera de los marcos binacionales?

8. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la pandemia COVID-19? Si se dan, ¿Cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
9. ¿Qué desafíos quedan aún por abordar en relación a la pandemia COVID-19?

10. BLOQUE DE PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS DE REDES

Entidades de formación y capacitación

Universidades UTEC, UDELAR

1. ¿Cuáles son las líneas más importantes de su oferta de capacitación, y en particular, referida a la región?
2. ¿Cuáles diría que son sus fortalezas y debilidades, para atender a los procesos económicos, sanitarios y sociales localizados en la frontera, y en particular, en un contexto de pandemia COVID-19?
3. ¿Dentro de su oferta de cursos, ¿qué rol tiene la frontera?
4. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional o cooperación transfronteriza? ¿Podría contarnos esas experiencias?
5. ¿Desarrolla actividades conjuntas de capacitación con empresas (uruguayas o brasileras)? Descríbalas.
6. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿Cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
7. ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad, y en particular, en situación de pandemia COVID-19?
8. ¿Qué desafíos quedan aún por abordar en relación a la pandemia COVID-19?

9. BLOQUE DE PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS DE REDES

Asociaciones empresariales

Agencias de Desarrollo, Centro Comercial, asociaciones empresariales, ACIR,

ANDE

1. Describa en forma breve el principal objetivo de su organización.
2. ¿Cuáles son las principales restricciones o problemas en esta localidad para el desarrollo empresarial? ¿Qué papel juega la pandemia COVID-19 en estos problemas?
3. ¿Cómo evalúa la organización y la movilización de los actores empresariales en la localidad y departamento en este contexto de pandemia COVID-19? ¿Existe una agenda propia?

4. ¿Hay experiencias concretas de gestión binacional o de coordinación transfronteriza? ¿Podría contarnos esas experiencias?
5. ¿Cómo evalúa la organización y movilización de la sociedad civil en la localidad y el departamento? ¿Existe algún vínculo entre estos actores y los actores empresariales?
6. ¿Cuáles son los principales problemas institucionales que supone la frontera? Si se dan, ¿cuáles son las soluciones informales que se aplican? ¿Cuáles podrían ser las soluciones institucionales-formales?
7. ¿Qué oportunidades presenta la frontera para la localidad? ¿Qué se puede hacer para aprovecharlas bien?
8. ¿Qué desafíos quedan aún por abordar en relación a la pandemia COVID-19?

9. BLOQUE DE PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS DE REDES

A.2 - Bloque de Preguntas para el Análisis de Redes

BLOQUE DE PREGUNTAS PARA EL ANÁLISIS DE REDES

(primero se completa la columna “a” y luego se va contestando por fila)

Desde la perspectiva de SU organización.

- a) ¿Cuáles son las organizaciones/instituciones (uruguayas y brasileras) más importantes para los temas vinculados a la frontera y para la cooperación transfronteriza? Completar columna a) del cuadro.

Entre todas las organizaciones/instituciones mencionadas:

- b) ¿Cuáles han sido especialmente relevantes para la cooperación entre organizaciones/instituciones en los temas de la pandemia por COVID 19?
- c) Respecto a cada organización mencionada, SU organización:
- i) La consulta para obtener información relevante sobre la realidad y los problemas de la frontera;
 - ii) Comparte ámbitos de coordinación y/o articulación (mesas, reuniones, foros,) (mencionar cuáles)
 - iii) Realiza con ella acciones en conjunto o desarrolla y ejecuta proyectos (si comparte proyectos mencionar cuáles),
 - iv) Ha tenido desencuentros o diferencias con respecto a la temática de frontera;
 - v) Ninguna de la anteriores.

a) Organización/ Institución relevante para temas de frontera y/o cooperación transfronteriza	b) ¿Especialmente relevante ante la pandemia por COVID? SI / NO	i) Uds. consultan para obtener información relevante sobre la realidad de la frontera SI / NO	ii) Comparten ámbitos de coordinación y/o articulación (mesas, reuniones, foros,) SI (cuáles) / NO	iii) Realiza en conjunto acciones o comparte proyectos. SI (si comparte proyectos, mencionar cuáles) / NO	iv) Tuvo diferencias o desencuentros SI / NO	Contacto de la organización que menciona (Nombre, mail y teléfono)

A.3 – Nodos aislados

Descripción de Redes	Cantidad Total de Nodos	Cantidad de Vínculos	Nodos centrales	Cantidad de nodos aislados	Nodos aislados (%)
Red completa	58	374	IDR, UDELAR, UTEC, PREFEITURASL, IFSUL, UNIPAMPA	0	0 %
Red completa sin pandemia		319		0	0 %
Red transfronteriza		118		32	55 %
Red transfronteriza sin pandemia		101		32	55 %

Red pandemia	58	55	IDR, MIEM, UDELAR, IFSUL, UTEC	25	43 %
Red temas propios de frontera		97		1	2 %
Red información		70		13	22 %
Red coordinación y articulación		79		10	17 %
Red proyectos		67		19	33 %

Red pandemia transfronteriza	58	17	IDR, UDELAR, UTEC, IFSUL	44	76 %
Red temas propios de frontera transfronteriza		32		33	57 %
Red información transfronteriza		25		37	64 %
Red coordinación y articulación transfronteriza		22		43	74 %
Red proyectos transfronteriza		19		44	76 %
Red desencuentros transfronteriza		5			