



UNIVERSIDAD  
DE LA REPÚBLICA  
URUGUAY



**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL**

**Monografía Licenciatura en Trabajo Social**

**Fronteras y Desarrollo: Desafíos y Oportunidades del  
Desarrollo Transfronterizo en Chuy-Chuí**

**Thalía Berrutti Perdomo**

Tutor: Adrian Rodriguez Miranda

Montevideo, Uruguay

**2025**

## **Resumen:**

El presente documento constituye la monografía final de grado correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Su objetivo principal es explorar y analizar los desafíos y oportunidades que presenta el desarrollo en la frontera sureste de Uruguay. A través de la presente investigación se intentará recabar elementos que permitan reflexionar, cómo condicionan al desarrollo territorial las características de diversos agentes de la población que conviven en un entorno multicultural, cómo el comercio influye en estos imaginarios, qué tipo de gobernanza existe en dicho territorio y si realmente contribuye a la cohesión social.

El estudio tiene como propósito identificar tanto las oportunidades como los desafíos que enfrenta el territorio en términos de desarrollo territorial, con el objetivo de fortalecer una identidad regional y fomentar el desarrollo transfronterizo. En este proceso, se considera el aporte del Trabajo Social en la construcción de estrategias que promuevan la participación activa de la comunidad y el fortalecimiento de las dinámicas locales frente a los desafíos propios de los contextos fronterizos. El desarrollo territorial se basa en potenciar las habilidades y recursos propios de una región, promoviendo un crecimiento sostenible que incluya activamente a la comunidad en los procesos de planificación y acción colectiva.

La investigación adopta un enfoque exploratorio, con metodología cualitativa, y una perspectiva interdisciplinaria. El interés en el tema surge del cursado, como optativa, de una materia sobre desarrollo territorial en la Licenciatura en Desarrollo. Para alcanzar sus objetivos, se recurre a la recolección de información a través de entrevistas con agentes cualificados de la comunidad, incluyendo sujetos con trayectoria histórica en el territorio, docentes, referentes políticos, comerciantes, militantes y activistas.

En síntesis, el propósito de este documento es generar un diagnóstico territorial respecto de los desafíos y oportunidades para el desarrollo en la frontera sureste de Uruguay, que sirva como insumo para el diseño de herramientas que contribuyan a la integración regional y al fortalecimiento de políticas de desarrollo territorial transfronterizas.

**Palabras claves:** Frontera. Desarrollo Transfronterizo. Territorio. Comunidad. Gobernanza. Interculturalidad. Desafíos. Potencialidad. Integración.

## Índice:

### **Capítulo I – Introducción**

1.1. Introducción.....	3
1.2. Justificación.....	4
1.3. Antecedentes.....	8

### **Capítulo II – Aspectos metodológicos y Objetivos**

2.1. Objetivos.....	10
2.2. Rol del Trabajo Social en el diagnóstico territorial.....	13

### **Capítulo III – Marco conceptual**

3.1. La frontera como espacio de intercambio, acuerdos y oportunidades.....	16
• Frontera: la espacialidad transfronteriza	
• Gobernanza	
• Políticas públicas	
3.2. Identidad local y desarrollo transfronterizo.....	23
• La frontera como territorio identitario	
• Desarrollo local transfronterizo	
• El comercio fronterizo y sus desafíos en la región Chuy-Chuí	

### **Capítulo IV – Análisis y resultados**

4.1. Historia de Chuy-Chuí: Construyendo el territorio desde los relatos.....	31
4.2. Gobernanza y políticas públicas.....	34
4.3. Identidad local y comercio transfronterizo.....	36
4.4. Integración e interpretación de los resultados.....	41

<b>Reflexiones finales.....</b>	<b>46</b>
---------------------------------	-----------

Bibliografía.....	50
-------------------	----

Anexos.....	54
-------------	----

## **Capítulo I:**

### **1. Introducción:**

El presente se enmarca en el desarrollo del trabajo final de grado correspondiente a la Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad de la República. En el mismo, se plantea una investigación de carácter exploratorio sobre el desarrollo territorial de las ciudades fronterizas de Chuy-Chuí, ubicadas en el departamento de Rocha, Uruguay y el Estado de Rio Grande do Sul, Brasil, respectivamente. Este interés surge inicialmente a partir de las particularidades del territorio, que constituye un espacio urbano que puede verse como un único conglomerado que une a las dos ciudades, pero se encuentra dividido por la línea que separa a cada país. En este contexto, el estudio intenta identificar y analizar las barreras que impiden el funcionamiento de este territorio transfronterizo de manera integrada, así como las oportunidades que presenta para su desarrollo.

Una motivación muy importante de este estudio se origina en mi interés personal por investigar los factores estructurales que condicionan a este territorio, dada mi condición de residente del Chuy.

El objetivo principal consiste en realizar un análisis preliminar que permita abordar las cuestiones claves que caracterizan este territorio en términos de desarrollo, así como indagar los desafíos y las oportunidades que la región presenta en relación al concepto de desarrollo regional transfronterizo.

Se entiende que, la generación de acuerdos y políticas a nivel nacional que contemplen la realidad transfronteriza presenta mayor complejidad, reflejando dificultades para adoptar una perspectiva integral y que reconozca los desafíos de las regiones fronterizas. Tal es así que, no se ha constituido un Plan Local específico que permita abordar las particularidades que impone la condición de ciudad fronteriza.

Al finalizar este ensayo, se buscará establecer un diálogo entre la teoría y la práctica realizada en el trabajo de campo, generando aproximaciones iniciales que faciliten la identificación de los resultados esperados. Este análisis también puede enmarcarse dentro de un proceso investigativo, aunque no constituye una condición esencial, dado que la monografía no necesariamente implica la producción de conocimiento nuevo. Se articulará

para ello, aportes teóricos previos realizados en el ámbito de ciudades fronterizas, tanto a nivel nacional como regional.

### **1.2. Justificación:**

Este estudio tiene como objetivo analizar los principales obstáculos y fortalezas para el desarrollo en el territorio Chuy-Chuí, en el contexto de un enfoque de desarrollo regional transfronterizo. Este enfoque atraviesa y orienta toda la investigación, otorgándole una relevancia central al ofrecer un marco teórico para comprender las dinámicas locales y las interacciones transfronterizas que influyen en el desarrollo de la región.

El Trabajo Social aporta a esta investigación una mirada crítica que permite situar las problemáticas de frontera en sus dimensiones estructurales y territoriales. Su mirada es clave porque no solo describe la realidad, sino que la problematiza y genera insumos que eventualmente pueden ser utilizados para confeccionar políticas públicas y/o procesos de organización comunitaria. De esta forma, el Trabajo Social asegura que la investigación se vincule directamente con la praxis transformadora que caracteriza al perfil crítico de la profesión.

En relación con esta investigación, resulta pertinente incorporar la perspectiva de Nogueira (2015), quien señala que la cuestión social en América Latina está marcada por desigualdades estructurales que atraviesan los territorios y condicionan las posibilidades de acceso a derechos. Desde esta mirada, los espacios de frontera constituyen escenarios privilegiados para observar cómo dichas desigualdades se expresan en la vida cotidiana, ya que en ellos confluyen dinámicas estatales, comunitarias y de mercado. La inclusión de esta perspectiva en el presente estudio permite fundamentar la importancia de situar el análisis en las manifestaciones concretas de la cuestión social en Chuy-Chuí, vinculando la investigación con los aportes críticos del Trabajo Social.

Se incorporan al análisis del ensayo como conceptos claves el desarrollo territorial endógeno y la noción de frontera, como herramientas conceptuales para el análisis de las dinámicas locales y regionales.

La concepción del desarrollo territorial endógeno se fundamenta en el fortalecimiento de las capacidades locales y en el aprovechamiento de los recursos endógenos, con el objetivo de promover un desarrollo sostenible en una región, involucrando activamente a la

comunidad en los procesos de planificación y ejecución. Esta perspectiva teórica se introduce debido al enfoque que persigue la investigación, que pretende realizar un análisis integral del territorio considerando que el mismo posee gran potencial para generar desarrollo territorial local teniendo en cuenta sus características. De esta manera, se plantea la posibilidad de analizar y explorar las dificultades que presenta dicha división territorial para la construcción de una visión transfronteriza.

El concepto de frontera, según el geógrafo Benedetti (2014), es clave para entender la configuración territorial, ya que se constituye como un espacio que surge de la interacción entre dos o más Estados-Nación, cada uno definiendo un límite que marca una diferencia con sus vecinos. Sin embargo, el territorio fronterizo no debe entenderse como una realidad fija, sino como un proceso abierto y en constante transformación. Además, Benedetti sugiere que el territorio es un medio para que los sujetos interactúen y se solidaricen, destacando su relación intrínseca con el poder. Por otra parte, el autor menciona otro carácter de la territorialidad, en el que señala el hecho de que los territorios son una excusa, un medio mediante el cual los sujetos interactúan y se solidarizan. Es mediante el territorio que se generan las interacciones.

Porcaro (2017), por su parte, profundiza en cómo las fronteras son resultado de una relación entre el Estado y el territorio, funcionando como un límite producto de la actividad humana, más allá de los límites naturales. A lo largo del tiempo, la frontera ha pasado de ser vista desde una perspectiva geográfica a ser considerada una construcción social que produce diferenciación simbólica entre los grupos humanos, destacando el concepto de "otredad".

El trabajo de Rodríguez Miranda (2010) analiza la situación socioeconómica de la frontera noreste de Uruguay, focalizándose en las ciudades de Rivera, Artigas y Río Branco. Estas localidades presentan bajos niveles de competitividad, alta informalidad laboral y un producto interno bruto reducido en comparación con otras regiones del país. Tales condiciones estructurales limitan sus posibilidades de desarrollo económico sostenido. Además, la proximidad y competencia con Brasil, sumadas a la centralización de la inversión en Montevideo, agravan la situación al generar una marcada asimetría territorial. Factores como la escasa inversión pública y privada, el contrabando transfronterizo y la fuerte dependencia del gobierno central refuerzan un modelo económico periférico que obstaculiza la construcción de capacidades endógenas y la articulación de estrategias territoriales de desarrollo sostenible. En este entendido, históricamente, la relación cambiaria en la frontera

uruguayo-brasileña ha favorecido el consumo en territorio brasileño. No obstante, desde la crisis económica de 2002 en Uruguay marcada por una fuerte devaluación del peso uruguayo y la posterior apreciación del real brasileño, se produjo un cambio estructural en los flujos de consumo, beneficiando a las ciudades fronterizas uruguayas, que comenzaron a atraer compradores brasileños. Esta nueva coyuntura, si bien ha dinamizado el comercio local, especialmente a través del crecimiento de los Free Shops y la instalación de grandes cadenas comerciales, no ha eliminado la percepción de vulnerabilidad. El empresariado local continúa mostrando resistencias a invertir, debido a la volatilidad del tipo de cambio y la incertidumbre macroeconómica, factores externos a su control. Aunque Uruguay logró mantener un crecimiento sostenido entre 2004 y 2008, y superar con relativo éxito la crisis internacional de 2008-2009, la dependencia de las condiciones macroeconómicas regionales sigue siendo un obstáculo estructural para el desarrollo económico sostenible de la frontera.

En contraste, la frontera sureste de Uruguay, que abarca la ciudad de Chuy, ha experimentado un proceso histórico caracterizado por fenómenos de migración y aislamiento. Esta región presenta una influencia cultural brasileña significativamente menor en comparación con el norte del país, lo que constituye un dato relevante para analizar y problematizar en el contexto de los factores históricos y socioculturales que han configurado esta situación. Entre dichos factores, destaca una marcada división idiomática, ya que en la ciudad de Chuy no se observa la presencia del portuñol, fenómeno lingüístico común en otras zonas fronterizas.

En un estudio realizado en Chuy-Chuí de Kersch, Cañete y de Mello (2015) que investiga el contacto del portugués-español en épocas de globalización, se registra que en la frontera entre Chuy y Chuí, no se observa la presencia del portugués en territorio uruguayo, a diferencia de otras zonas del norte de Uruguay. Esto se debe a la historia particular de esta región, marcada por tratados y conflictos entre España y Portugal durante la época colonial. Primero, el Tratado de Madrid 1750 había delimitado la frontera en lo que hoy es Rocha, pero luego fue anulado por el Tratado de El Pardo 1761. En 1753, los portugueses se instalaron cerca del arroyo Chuy, pero en 1762 fueron expulsados por el ejército español bajo el mando de Pedro de Cevallos. Más tarde, el Tratado de San Ildefonso 1777 declaró el área entre el Chuy y el Taim como un territorio neutral, donde ni españoles ni portugueses podían asentarse. Esta medida buscaba reducir los conflictos entre ambos imperios y duró hasta que se definieron los límites oficiales entre 1852 y 1862. Como consecuencia de este contexto

histórico, el portugués no se instauró en el lado uruguayo de la frontera. En la actualidad, esta región ya no es vista como una zona de disputa, aunque hubo conflictos en el pasado, se logró definir la frontera.

Además, la región enfrenta desafíos derivados de su carácter de humedales, que limita el uso de sus recursos para la agricultura, afectando negativamente el desarrollo productivo. Sin embargo, la cooperación transfronteriza en la región ha sido facilitada por el MERCOSUR, creando oportunidades para el desarrollo mediante relaciones informales previas y la gestión conjunta de cuestiones como salud y residuos.

Tal es así que, con respecto a la cooperación transfronteriza, se han dado relaciones formales tras la conformación del MERCOSUR en el año 1990, sin embargo, esto no puede invisibilizar las colaboraciones informales previas, ya que la cooperación existió previo a los espacios institucionales. Esto generó una cooperación descentralizada en forma de acciones conjuntas para lidiar con temas como la salud, los residuos, y que se gestionaba horizontalmente. Esto, asimismo, genera una sensación identitaria transfronteriza que puede ser considerada como una oportunidad para el desarrollo.

El concepto de Desarrollo Regional Transfronterizo (DRT), según Magri (2017), se entiende como un proceso integral que busca mejorar las condiciones socioeconómicas, culturales y ambientales de una región fronteriza. Este proceso requiere un diagnóstico multidimensional del territorio, que evalúe aspectos como infraestructura, recursos naturales, estructura social y dinámicas productivas. El desarrollo regional transfronterizo busca promover la equidad espacial, convivencia multicultural, fomentando un crecimiento económico inclusivo y socialmente equilibrado, que sea ambientalmente sostenible. Se recupera del texto dicho fragmento que define el DRT como:

“Un proceso multidimensional e integrador de concertación de variados actores sociales reunidos en una región fronteriza 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.” (Gernaert, 2007, p.31-32).

Si bien, la concepción de desarrollo territorial endógeno se centra en fortalecer las capacidades locales y aprovechar los recursos endógenos para impulsar el desarrollo sostenible de una región involucrando a la comunidad tanto en la planificación como en la ejecución, la particularidad de la región Chuy-Chuí es interesante estudiarla en relación a la conceptualización de Desarrollo Regional Transfronterizo.

Para el caso de la frontera Chuy-Chuí, se plantea un análisis integral que permita identificar las ventajas comparativas y los desafíos estructurales, orientando la formulación de estrategias adaptadas a las particularidades locales del desarrollo territorial. Finalmente se entiende que los actores locales reconocen al territorio fronterizo que habitan como un lugar único, hecho que los límites administrativos fallan en reconocer.

### **1.3. Antecedentes:**

Los estudios relacionados con la frontera Chuy-Chuí son extensos y diversos, abarcando múltiples áreas de interés para investigadores de distintas disciplinas. Entre los temas más destacados se encuentran aquellos sobre la integración transfronteriza, el comercio binacional, la cooperación transfronteriza entre Uruguay y Brasil, el intercambio lingüístico, así como estudios sobre urbanización, turismo e infraestructura. Este ensayo toma como antecedente relevante la investigación de Rodríguez Miranda (2010), cuyo enfoque se centra en el desarrollo regional transfronterizo de la frontera noreste de Uruguay-Brasil. A lo largo de este trabajo, se examinarán sus aportes y metodología, dada la especificidad del tema.

Para abordar cuestiones relativas a la integración fronteriza, se recurrirá a los estudios históricos de Batalla (2010), quien investiga sobre el recorrido de la integración binacional de estos territorios. Además, se incorporarán las contribuciones de Arocena y Aguilar, en lo que respecta al multiculturalismo en Uruguay. Por otra parte, con énfasis en lo cotidiano, comunitario y el espacio social, se introducen aportes de Ríos Gonçálvés (2013) “Oportunidades y acceso al desarrollo de comunidades urbanas en territorios transfronterizos. Barra do Quaraí (Br.), Bella Unión (Ur.) y Monte Caseros (Arg.)”. El estudio analiza la triple frontera como un espacio en el que los actores sociales movilizan capacidades y recursos para enfrentar retos propios de la condición limítrofe.

Para destacar aspectos únicos de las ciudades gemelas, se citarán los estudios sobre políticas lingüísticas y el diálogo intercultural de Kersch, Cañete, de Mello (2015).

Teniendo en cuenta estos enfoques, se comprende que la construcción de una perspectiva sobre el desarrollo regional transfronterizo debe ser integral, nutriéndose de diversos marcos teóricos y metodológicos. En este sentido, esta investigación establece un diálogo con distintas disciplinas, buscando, a través de intercambios con expertos en los territorios, identificar aspectos significativos de la vida cotidiana que contribuyan al análisis. Vivir en una frontera ofrece una dimensión simbólica única de los procesos que allí ocurren, lo que permite una comprensión más profunda de las dinámicas sociales, culturales y económicas. Así, a continuación, se presentan algunos de los argumentos principales para entender la integralidad del escenario fronterizo, que refleja la complejidad y las interacciones entre los diversos factores que configuran la realidad de las regiones transfronterizas.

En la frontera se materializan conflictos inherentes a la existencia misma de los Estados como unidades políticas y de las naciones como comunidades imaginadas, así como de sus límites. Sin embargo, el límite político, entendido como una división administrativa, jurídica y política entre dos Estados, no debe confundirse con la frontera. En términos de experiencia social, la frontera es un espacio-tiempo que abarca dimensiones sociales, culturales y geográficas. Como señala Hartmann (2011), la frontera debe considerarse más como un espacio que como una línea. Es un espacio complejo y contradictorio, un lugar donde la discontinuidad generada por el límite coexiste con experiencias transfronterizas que reflejan continuidades socioculturales que desafían los límites del Estado.

Ahora bien, en concordancia con lo antes expuesto, Rodriguez Miranda (2010) recupera algunos aspectos significativos de Renard (1992) el cual se cuestiona, si es posible pensar en poblaciones fronterizas con características específicas, dentro de los diferentes tipos de frontera, uno de los enfoques propuestos por este autor se refiere al caso particular de la frontera Uruguay–Brasil, haciendo referencia a los *espacios transfronterizos*. Estos espacios se caracterizan por ser zonas de transformación y contacto cultural, donde no se trata simplemente de dos sociedades y poblaciones separadas, sino de un conglomerado que genera una realidad única. La singularidad de un espacio transfronterizo permite que la vida transcurra de manera continua, sin adherirse estrictamente a los límites administrativos establecidos por la frontera, incluso superando las dificultades que estos puedan generar. En

el contexto de las ciudades ubicadas en la frontera entre Uruguay y Brasil, incluso las aduanas y trámites migratorios se realizan en puestos situados fuera de los centros urbanos. En este sentido, los habitantes de ambos lados de la frontera disfrutan de libertad de circulación y llevan a cabo sus actividades cotidianas como si formaran parte de un único núcleo urbano.

Por otra parte, la investigación de Ríos Gonçálvés (2013) amplía la mirada sobre las fronteras al analizar la triple frontera de Barra do Quaraí (Brasil), Bella Unión (Uruguay) y Monte Caseros (Argentina). Su trabajo introduce la noción de *espacialidad transfronteriza*, entendida como las formas materiales y simbólicas en que las comunidades habitan y construyen territorio más allá de los límites políticos. El estudio destaca tanto los recursos materiales (infraestructura, servicios, comercio) como los simbólicos (imaginarios, vínculos vecinales, identidades), señalando cómo la vida cotidiana en las fronteras combina cooperación, interdependencias y, a la vez, restricciones derivadas de marcos institucionales y desigualdades territoriales. Aunque su alcance es acotado, el aporte resulta significativo como antecedente para esta tesis porque evidencia que las fronteras no son solo espacios de intercambio económico, sino también escenarios de innovación social, construcción comunitaria y tensiones políticas. Introduce un marco conceptual sobre la *frontera vivida* que dialoga con la perspectiva del Trabajo Social sobre los territorios como espacios sociales.

En síntesis, el ensayo se estructurará en varios capítulos. En una primera instancia, se abordarán las dimensiones de análisis propuestas, para luego dar paso a la presentación de los principales hallazgos surgidos de las entrevistas realizadas. Estos aportes empíricos serán analizados a la luz del marco teórico, lo que permitirá desarrollar una reflexión crítica y fundamentada sobre los temas tratados. Las dimensiones centrales que guiarán el análisis serán: **gobernanza, políticas públicas, identidad local y comercio**.

## **Capítulo II:**

### **2.1. Aspectos metodológico y objetivos:**

En el marco de este proyecto de investigación, se establecen objetivos generales y específicos que guiarán el desarrollo del trabajo y la recolección de datos para su posterior análisis.

El **objetivo general** es indagar sobre las diferentes oportunidades y desafíos que presenta el territorio fronterizo Chuy-Chuí para su desarrollo regional transfronterizo.

De manera complementaria, se plantean **objetivos específicos** orientados:

Examinar los desafíos y oportunidades que plantea la gobernanza local y transfronteriza en la configuración del desarrollo territorial.

Analizar las políticas públicas implementadas en la frontera Chuy–Chuí en términos de sus aportes y limitaciones para el desarrollo transfronterizo.

Identificar cómo las identidades locales inciden en la construcción de oportunidades y desafíos para la integración transfronteriza.

Explorar de qué manera las actividades y dinámicas comerciales influyen en las formas de vida en la zona fronteriza.

Reflexionar sobre el aporte del Trabajo Social en la construcción de estrategias para el fortalecimiento del desarrollo territorial en contextos fronterizos.

Para abordar estos objetivos, se definen una serie de dimensiones que se consideran vinculadas a la explicación del desarrollo transfronterizo de Chuy-Chuí en términos de oportunidades y/o obstáculos. Finalmente, se busca contrastar los objetivos de investigación con datos obtenidos a través de entrevistas semi-estructuradas y observación participante, utilizando un muestreo intencional, técnica cualitativa donde se seleccionan de manera estratégica los participantes que se consideran más relevantes para el estudio. Para resguardar la identidad y confidencialidad de las personas entrevistadas, se utilizaron seudónimos en lugar de sus nombres reales. Los seudónimos fueron asignados de manera aleatoria y se mantendrán constantes a lo largo del análisis y la presentación de resultados.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, la metodología que se implementará en la presente investigación es de tipo cualitativa. Según Mesias (2004), esta metodología se caracteriza por rechazar la pretensión racional de cuantificar exclusivamente la realidad humana, y en su lugar, otorga relevancia al contexto, la función y el significado de los actos humanos. De este modo, valora la realidad tal como es vivida y percibida, considerando las ideas, sentimientos y motivaciones de los actores involucrados.

En consonancia con los planteamientos de Quiñones y Acosta (2015), este enfoque se rige por dos principios fundamentales. El primero, el principio de reflexividad del sujeto, sostiene que el observador se involucra con lo observado, lo que implica que la realidad es relativa desde el punto de vista del investigador. Además, se considera que los sujetos actúan según sus expectativas, motivos y objetivos. El segundo principio hace referencia al hecho de que los actores, en situaciones específicas, atribuyen significados a sus acciones. Dichos significados siempre están marcados por la temporalidad, historicidad y el conocimiento compartido en un contexto determinado.

Con base en lo anterior, la investigación buscará aproximarse al problema de estudio a través de un proceso de exploración gradual, caracterizado por un diálogo continuo con la población objeto de estudio. Para la recolección de datos, se ha seleccionado como instrumento la entrevista. Este método, definido por Grawitz (1984), Aktouf (1992) y Mayer y Ouellet (1991), consiste en un encuentro cara a cara entre dos o más individuos, en un espacio determinado, con el objetivo de abordar una cuestión específica. Según Trindade, la entrevista se caracteriza como un "proceso comunicativo que se da en un encuentro entre sujetos, previamente negociado y planificado" (Trindade, 2016, p.19 ), sin perder de vista la temática y el contexto que la enmarcan.

El proceso de entrevista se desarrolla en un contexto cotidiano, donde se reconocen diversas normas que facilitan la interacción interpersonal en cada situación. Según Estrada y Deslauriers (2011), este proceso configura una relación social que refleja las diferencias existentes en los universos cognitivo y simbólico tanto del entrevistador como del entrevistado.

En el marco de las investigaciones cualitativas, se suelen utilizar entrevistas con preguntas abiertas. En el caso de este estudio, se optó por entrevistas de tipo semi-estructurado. Estas entrevistas se caracterizan por contar con un guión temático previamente diseñado, basado en los asuntos de interés que se desea tratar con el informante. Además, las entrevistas semi-estructuradas incluyen preguntas abiertas, lo que permite una mayor flexibilidad y da al entrevistado la oportunidad de expresar sus opiniones, matizar sus respuestas y abordar aspectos que, aunque no directamente relacionados con la temática inicial, resulten pertinentes para el estudio. Así, la entrevista semi-estructurada ofrece la ventaja de adaptarse a las características del entrevistado, favoreciendo una mayor profundidad en la recolección de información.

Souza sostiene que este tipo de entrevistas combina preguntas cerradas y abiertas, permitiendo que la persona entrevistada "tenga la posibilidad de discurrir sobre el tema en cuestión, sin atarse a la indagación formulada" (Souza, 2009, p. 211). Esta metodología ofrece flexibilidad durante el proceso de entrevista, facilitando la obtención de información más rica y detallada en cada encuentro.

Esta metodología implica la interacción con actores locales y expertos del territorio, tales como técnicos, profesionales y autoridades del gobierno local, incluidos municipios y ministerios. Según Quecedo y Castaño, es fundamental seleccionar una metodología que contribuya a la perspectiva adoptada, permitiendo abordar la temática de manera adecuada con el fin de obtener un enfoque claro de los problemas y facilitar la búsqueda de respuestas pertinentes. La metodología cualitativa, en su sentido más amplio, se refiere a la producción de datos descriptivos, tales como "las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable" (Quecedo, Castaño, 2002, p. 7).

## **2.2. Rol del Trabajo Social en el diagnóstico territorial**

El Trabajo Social, concebido desde un enfoque crítico, se caracteriza por una praxis que articula teoría y acción, orientada a problematizar las condiciones estructurales que producen desigualdad y exclusión. En contextos de frontera, este perfil profesional adquiere un carácter estratégico, pues no se limita a responder a demandas inmediatas, sino que busca transformar las dinámicas sociales que reproducen inequidades.

En este sentido, el perfil profesional no puede entenderse como neutro ni meramente técnico, se trata de un ejercicio ético-político que, reconociendo al trabajador/a social como parte de la clase trabajadora, busca promover la autonomía de las comunidades y disputar los sentidos del desarrollo. En territorios como Chuy-Chuí, esto implica trabajar para que la frontera no sea vista como un límite, sino como un espacio de encuentro y de construcción colectiva, donde el Trabajo Social actúe como mediador crítico entre Estado, comunidad y mercado.

En el marco de esta investigación, resulta necesario profundizar en el perfil del Trabajo Social, entendiendo que no se trata únicamente de una práctica técnica, sino de una *praxis ético-política*.

Desde la vertiente crítica latinoamericana, autores como Netto (1992) y Montaño (2000) sostienen que el perfil profesional debe orientarse hacia la lectura estructural de la cuestión social, reconociendo que los problemas que enfrenta la población en contextos de frontera no son meramente individuales, sino expresiones de desigualdades históricas, económicas y culturales.

Esto implica que el/la trabajador/a social, más que un mero ejecutor de programas, se constituye como un *intelectual orgánico*, en el sentido gramsciano retomado por Netto (1992), capaz de problematizar la realidad, disputar sentidos y contribuir a la organización popular. En este sentido, Nogueira (2015) advierte que la cuestión social en América Latina no puede comprenderse fuera de la lógica de producción y reproducción de la desigualdad estructural. Esto implica que el perfil profesional crítico del Trabajo Social no solo atienda las manifestaciones visibles de la pobreza y la exclusión, sino que se oriente a problematizar los mecanismos que la generan, incluyendo las políticas públicas fragmentadas y la subordinación de los territorios periféricos al mercado global.

En esta línea, Montaño (2000) profundiza en la comprensión del Trabajo Social como una práctica social históricamente determinada, cuya génesis y legitimidad no pueden explicarse por la mera evolución de la caridad o la filantropía, sino por su inserción en la división social del trabajo propia del capitalismo. Desde esta perspectiva, la profesión surge como respuesta a las contradicciones de la “cuestión social”, cumpliendo una función mediadora entre el Estado y la clase trabajadora. Sin embargo, esta mediación se encuentra atravesada por tensiones, ya que el Trabajo Social, al mismo tiempo que puede reproducir las condiciones de dominación, también posee un potencial crítico capaz de disputar sentidos y contribuir a la emancipación social.

Para el autor, la especificidad del Trabajo Social radica justamente en esta doble condición, ser parte del aparato estatal y, a la vez, contar con una base ético-política que le permite posicionarse desde la perspectiva de los sectores subalternos.

En relación a lo que plantean los autores, se debe tener presente que el ejercicio de la profesión se encuentra sujeto a las condiciones establecidas por las lógicas capitalistas y es el Estado a través de las políticas públicas que dirige la intervención de la profesión y del mismo adquiere la legitimación, entonces se considera que el desafío del Trabajo Social, dadas estas condiciones, es encontrar en el colectivo un potencial desarrollo de la autonomía,

que de respuestas a las necesidades de la clase trabajadora, clase a la cual el/la Trabajador/a social pertenece.

Ahora bien, la perspectiva de Rozas (2010) resulta clave para comprender la intervención profesional del Trabajo Social en contextos de frontera. La autora plantea que la intervención se construye a partir de las manifestaciones de la cuestión social, entendidas como la conflictividad que se materializa en la vida cotidiana de los sujetos y que se expresa en trayectorias de pobreza, desempleo, marginalidad o exclusión. En este sentido, la/el trabajadora/or social se ubica en un campo problemático definido por la tensión entre su rol transformador y su condición de asalariada/o dentro de instituciones estatales. Esto implica, según Rozas (2015), que la intervención no puede reducirse a prácticas prescriptivas o normativas, sino que debe orientarse a trascender la respuesta inmediata y fortalecer la construcción de ciudadanía, entendida como procesos de pertenencia, reconocimiento e integración en una comunidad sociopolítica. De esta manera, la legitimidad de la profesión se sostiene en su inscripción en el Estado, pero se encuentra condicionada por las políticas sociales adoptadas; si estas reproducen dispositivos de control y normalización, la intervención tiende a ser paliativa; en cambio, cuando promueven derechos e inclusión, habilitan al Trabajo Social a consolidar un perfil crítico que aporte a la cohesión social y al desarrollo transfronterizo.

Entonces, desde la mirada del Trabajo Social complementando con aportes de la interdisciplina, es indispensable realizar un diagnóstico integral y multidimensional del territorio, que contemple la evaluación de dimensiones como gobernanza, políticas públicas, estructura social (Identidad local) perfil económico y dinámicas productivas. Este análisis permite identificar tanto las oportunidades comparativas como las limitaciones o desafíos estructurales del territorio, proporcionando información para la formulación de estrategias de desarrollo territorial adaptadas a las especificidades locales, devolviendo a la población los resultados obtenidos.

De esta manera, el análisis realizado en torno al perfil crítico del Trabajo Social se articula directamente con el objetivo específico de esta investigación: *reflexionar sobre el aporte del Trabajo Social en la construcción de estrategias para el fortalecimiento del desarrollo territorial en contextos fronterizos*. La praxis profesional, concebida como ejercicio ético-político, permite problematizar las desigualdades estructurales que atraviesan territorios como Chuy–Chuí y, al mismo tiempo, ofrece herramientas para pensar estrategias

colectivas e interdisciplinarias. En este sentido, el Trabajo Social no solo interviene en la gestión de políticas públicas o en la respuesta inmediata a las demandas locales, sino que contribuye a delinear propuestas orientadas a la participación, la identidad y la cohesión comunitaria, aspectos medulares para el desarrollo territorial transfronterizo.

En resumen, los aspectos centrales a estudiar serán aquellos emergentes de las entrevistas, los cuales guiarán el desarrollo y la discusión del ensayo. Estos elementos serán analizados a la luz de las dimensiones de análisis planteadas, permitiendo reflexionar sobre los temas claves que surjan durante la recopilación de datos. El enfoque adoptado facilitará la identificación de patrones, contradicciones y áreas de integración, los cuales serán discutidos de manera crítica y contextualizada en relación con los marcos teóricos previamente establecidos.

### **Capítulo III:**

#### **Marco conceptual**

##### **3.1 La Frontera como espacio de intercambio, acuerdos y oportunidades**

*Yo no sé de dónde soy*

*Mi casa está en la frontera*

*Y las fronteras se mueven*

*Como las banderas*

Jorge Drexler; 1999.

La investigación se orienta hacia la concepción de la frontera como un espacio integral. El objetivo central es explorar, a través de entrevistas, las oportunidades y los desafíos que presenta el territorio. Este capítulo se focalizará en examinar los posibles intercambios y acuerdos que emergen en la región, con el fin de comprender las dinámicas transfronterizas. Desde la noción de espacialidad transfronteriza Ríos Gonçálvés (2013), la frontera se entiende no sólo como un límite político-administrativo, sino como un espacio social y simbólico vivido cotidianamente por las comunidades locales, lo que permite reconocerla como un territorio dinámico y compartido. En este contexto, la gobernanza y las

políticas públicas constituyen dimensiones fundamentales, dado su impacto en la gestión de los recursos, la cooperación y el desarrollo en el territorio.

### **Frontera: la espacialidad transfronteriza**

El concepto de territorio resulta fundamental para el análisis de contextos transfronterizos como el de Chuy–Chuí, en tanto no puede reducirse a una simple delimitación geográfica, sino que debe comprenderse como un espacio social, político y simbólico. En esta línea, Capel (2017) sostiene que el territorio pasó a concebirse como un espacio social y vivido, constituyéndose en un eje a partir del cual es posible plantear problemas sociales complejos y promover el abordaje interdisciplinario. Esta perspectiva permite situar la investigación en una zona específica y reconocer las territorialidades que caracterizan a la población local, vinculadas tanto a las prácticas económicas como a los modos de organización social. A su vez, Gravano (2003) aporta al señalar que lo barrial es una construcción ideológico-simbólica que forma parte del imaginario social urbano, además de ser un elemento central en la reproducción y la transformación social. En el caso de Chuy–Chuí, esta concepción permite comprender que la frontera no es solo un límite político-administrativo, sino un territorio cargado de significados, identidades y dinámicas comunitarias que inciden directamente en los procesos de desarrollo y en las posibilidades de intervención del Trabajo Social.

La idea de *espacialidad transfronteriza*, propuesta por Ríos Gonçálvés (2013), permite comprender que el territorio fronterizo no se reduce a una delimitación político-administrativa, sino que se configura como un espacio vivido y practicado por las comunidades locales. La espacialidad se construye a partir de la interacción entre lo material y lo simbólico. Por un lado, las condiciones tangibles como la infraestructura, el acceso a servicios, las dinámicas económicas y las redes de movilidad. Por otro lado, los elementos intangibles como los imaginarios sociales, las identidades colectivas, los afectos y las relaciones de vecindad.

En este sentido, la espacialidad transfronteriza alude a una manera particular de habitar y significar el territorio, que trasciende las lógicas estatales y desafía la rigidez de los límites nacionales. Es decir, mientras los Estados conciben la frontera como una línea de separación, los sujetos que la viven diariamente la resignifican como un espacio compartido, dinámico y en constante reconfiguración.

Ríos Gonçálvares muestra que, en las comunidades urbanas de la triple frontera (Barra do Quaraí, Bella Unión y Monte Caseros), la vida cotidiana se organiza mediante prácticas sociales que generan una continuidad espacial más allá del límite formal. La frontera, en este caso, es a la vez barrera y puente: un ámbito donde se producen intercambios comerciales, culturales y sociales, pero también tensiones y restricciones derivadas de las asimetrías institucionales y económicas entre países.

Desde la perspectiva del Trabajo Social, la noción de espacialidad transfronteriza abre la posibilidad de diseñar diagnósticos y estrategias de intervención que reconozcan las prácticas y significados locales. En lugar de partir únicamente de la normativa estatal, se trata de visibilizar cómo los actores del territorio producen sus propias formas de integración, cooperación y resistencia.

### **Gobernanza**

Según Magri, Rodríguez Miranda, Galaso y Goinheix (2017), el análisis de la gobernanza en territorios fronterizos resulta fundamental porque en estos espacios convergen actores locales, nacionales y regionales cuyas competencias muchas veces se superponen, generando tanto oportunidades de cooperación como tensiones institucionales. Estudiar la gobernanza permite comprender cómo se articulan estos niveles en torno a problemáticas compartidas, incorporando no solo la acción de los Estados, sino también la participación de organizaciones sociales, actores económicos y redes comunitarias. En este sentido, abordar la gobernanza local y transfronteriza cobra relevancia en el marco de esta investigación, ya que permite *examinar los desafíos y oportunidades que plantea en la configuración del desarrollo territorial*, reconociendo a la frontera como un espacio estratégico donde la coordinación multinivel y la cooperación comunitaria son condiciones centrales para su sostenibilidad.

Según Kooiman (2005), la gobernanza es un conjunto de interacciones socio-políticas mediante las cuales actores públicos y privados cooperan para solucionar problemas sociales y crear oportunidades. Navarro (2004), plantea la gobernanza como una forma alternativa y necesaria de gestionar lo público, especialmente se trae dicho enfoque a contextos complejos como los territorios fronterizos. A diferencia de la idea tradicional de gobierno, centrada en decisiones jerárquicas desde el Estado, la gobernanza es entendida como un proceso colectivo donde múltiples actores interactúan, negocian y toman decisiones desde el territorio.

En relación, el concepto de "frontera" no solo se refiere a una línea divisoria entre dos Estados, sino que abarca un espacio-tiempo social, cultural y geográfico. En la frontera se generan conflictos derivados de los límites políticos, pero también se producen experiencias transfronterizas que desafían dichos límites. La frontera es un espacio complejo, con relaciones de integración, conflicto y ambigüedad entre los habitantes de ambos lados. Ahora bien, según Zurbiggen y Milanesi (2008) el enfoque de desarrollo territorial es clave, la gobernanza no ocurre en el vacío, sino en espacios reales, con historias, relaciones de poder, culturas y dinámicas propias.

En el contexto de la integración regional, se destacan los avances en la cooperación fronteriza entre Uruguay y Brasil, especialmente a partir de la creación del Mercosur. Diversos mecanismos y comités fueron establecidos para fomentar la integración fronteriza, como las Comisiones para el Desarrollo de las Cuencas de la Laguna Merín y del Río Cuareim, y la creación de ciudades gemelas a lo largo de la frontera. Uno de los hitos más importantes fue el "Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos" (2002), que permitió a los residentes de las zonas fronterizas vivir, estudiar y trabajar en ambos países.

En los años posteriores, se incrementaron los esfuerzos para promover una integración fronteriza más profunda, como la creación del Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (2002) y la implementación de fondos de convergencia estructural en Mercosur. En 2010, los presidentes de Uruguay y Brasil impulsaron una serie de encuentros binacionales para avanzar en proyectos de infraestructura y cooperación en áreas como energía, transporte y defensa.

El desempeño de la ciudad fronteriza a nivel político resulta influenciado por las condiciones demográficas, sociales, culturales e ideologías que inciden sobre el mismo. Partiendo de su ubicación geográfica y la distancia a la que se encuentra de los gobiernos centrales de cada país, se observa una gran carencia de actores que, si bien están presentes, representados a mínima escala, no realizan un seguimiento activo y constante del desarrollo y movimiento que se da en la ciudad.

A nivel general, Chuy se reconoce a escala nacional como una zona de características particulares propias de enclaves fronterizos en el eje que conforman las ciudades limítrofes, tanto para Brasil como para Argentina.

A su vez, se entiende la ciudad de Chuy y su denominada ciudad gemela Chuí, como partícipe de diferentes programas gubernamentales y de planificación que plasman ambos gobiernos. Para Magri (2011), no hay gobernanza posible sin red que articule la pluralidad de actores; gobiernos, organizaciones sociales, actores privados y comunidades. Pero este diálogo no es solo formal; implica reconocer saberes, intereses y conflictos, para construir en conjunto soluciones que tengan sentido en ese lugar.

Por otra parte, se han concretado diferentes organizaciones que marcan foco principalmente en la condición de las ciudades fronterizas, analizándolas como puntos emblemáticos para la cooperación e integración de las mismas tanto a nivel local como internacional.

Entre ellas destaca la creación de la NACDF (Nueva Agenda de Cooperación Fronteriza) gestionada entre Uruguay y Brasil desde el año 2002, la cual resultó en la creación de nuevos órganos de cooperación gestionados a nivel intergubernamental, que facilitó la participación de actores locales y que orienta a un mayor nivel de ejecución.

Se constatan, por un lado, reuniones de Alto Nivel (RAN) como espacio de toma de decisiones. Las mismas son rotativas y se han llevado a cabo de forma anual desde 2002 hasta 2013, tanto en Montevideo como en Porto Alegre. Por otro lado, se desarrollan los Grupos de Trabajo (GT), donde aspectos sociales y ambientales son discutidos con mayor especificidad, incluyendo la construcción de infraestructura urbana a nivel tecnológico como espacial.

Destaca también el Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera, separado de los GT como actor designado a la elaboración de políticas públicas de salud para ambos lados de la frontera. En 10 años de gestión se implementaron 103 proyectos de mejora.

En la actualidad, la Nueva Agenda de Cooperación Fronteriza encuentra un déficit de aplicación en las prácticas propuestas para la gestión y el desarrollo de las ciudades fronterizas, reflejándose en problemáticas emergentes que se localizan en la frontera, relacionadas a condicionantes históricas que aparecen como conflictos desde la fundación de la ciudad del Chuy, hasta casos particulares de movilidad urbana, que se asocian a las características de la economía actual o a la búsqueda de mejores oportunidades residenciales y laborales.

En palabras de expertos entrevistados, el Chuy “avanza, pero desde atrás”. Las solicitudes y mejoras en la urbanidad corresponden hoy en día a la participación ciudadana y la demanda comunitaria. La mediación transfronteriza actualmente se encuentra en períodos de investigación y determinación de herramientas que logren asistir a las nuevas demandas y

conflictos que residen en la frontera, esto corresponde a su vez a un planeamiento nacional y una gestión local, que como se ha observado, en el presente, carece de presencia e imposición. Entre los proyectos más relevantes se encuentran la construcción de puentes, la restauración de infraestructuras y la interconexión ferroviaria. También se promovió la cooperación en biotecnología, energía eólica y otros sectores productivos. Además, se firmaron acuerdos de cooperación científica, tecnológica y de defensa, así como proyectos de saneamiento en las zonas fronterizas.

En síntesis, el proceso de integración fronteriza entre Uruguay y Brasil ha implicado una serie de acuerdos y proyectos conjuntos destinados a facilitar el libre tránsito, mejorar la infraestructura y promover una cooperación más estrecha en diversas áreas, consolidando una relación estratégica entre ambos países.

### **Políticas Públicas**

En el contexto uruguayo, el tema de las relaciones intergubernamentales ocupa un lugar relativamente secundario en la agenda pública, debido a la estructura fuertemente unitaria del Estado. No obstante, diversos estudios han abordado este tema, destacando la reflexión de Moreira y Veneziano (1998), quienes caracterizaron la evolución de las relaciones intergubernamentales en el país y su influencia sobre las políticas públicas como un proceso administrativo de "descentralización-centralizada".

Veneziano (2011) enfoca su análisis en las transformaciones de las relaciones intergubernamentales, particularmente en el caso de la Intendencia de Montevideo, mientras que Cardarello y Magri (2011) abordan la reforma del sistema municipal desde una perspectiva comparada. Por su parte, Laurnaga (2001) ha resaltado el impacto de la reforma y descentralización administrativa sobre los gobiernos subnacionales, específicamente los departamentos. La descentralización es un factor determinante que genera autonomía en los territorios y fortalece el accionar de los actores locales. Por eso, Magri (2011) destaca la necesidad de generar interdependencia donde los actores sean capaces de construir institucionalidades flexibles, muchas veces informales, que se adapten a las realidades locales y permitan tejer acuerdos duraderos entre el gobierno y la sociedad civil.

Es importante señalar que, la comprensión de la influencia del modelo de relaciones intergubernamentales sobre las políticas públicas fronterizas requiere un enfoque centrado en la lógica de interacción entre el gobierno central y las intendencias, dado que el papel de los

alcaldes sigue siendo relativamente limitado en la formulación y ejecución de estas políticas. Según Peters, Pierre y Murillo (2002), la gobernanza en niveles múltiples implica asumir que no hay respuestas únicas y que las estructuras jerárquicas limitan los procesos de desarrollo. Por eso, la gobernanza, es también un proceso de aprendizaje colectivo, de ensayo y error, donde se va afinando la coordinación y la toma de decisiones.

La coordinación entre los municipios de Chuy y Chuí se desarrolla de manera fluida a nivel local, facilitada por mesas de trabajo que permiten el diálogo continuo entre los representantes de ambos países. No obstante, la generación de acuerdos a nivel nacional se presenta como un proceso más complejo, evidenciando dificultades para adoptar una visión regional en las políticas fronterizas.

El marco normativo y estratégico que guía el planeamiento territorial en el departamento de Rocha se centra principalmente en la promoción del turismo y la mejora de la infraestructura en la franja costera. La costa balnearia es considerada un elemento clave para la consolidación socioeconómica de la región, reconociendo su aporte esencial al desarrollo del territorio. En este sentido, se contemplan mejoras en la infraestructura y en las redes viales que conectan los centros urbanos.

Dentro de este enfoque, la ciudad de Chuy está incluida en varios de los centros reconocidos como puntos estratégicos para alcanzar estos objetivos. Sin embargo, no se ha formulado un Plan Local que aborde de manera integral las necesidades específicas de esta ciudad, particularmente en lo que respecta a su condición fronteriza.

Si bien en los últimos años se han logrado avances en la mejora de la infraestructura urbana en Chuy, con proyectos liderados por MEVIR para la construcción de un nuevo barrio y mejoras en el acceso a servicios básicos como agua potable y electricidad proporcionados por OSE y UTE, estas iniciativas siguen siendo aisladas y no logran cubrir la totalidad de las demandas de la población. En la actualidad, aproximadamente dos tercios de la ciudad continúan sin acceso a estos beneficios.

Las directrices departamentales reconocen los temas tratados en este trabajo como parte de un proyecto que debe consolidarse en su totalidad. Sin embargo, las herramientas disponibles en la actualidad para establecer un tejido urbano consolidado a ambos lados de la frontera siguen en su mayoría bajo la categoría de propuestas y carecen de una ejecución efectiva, tal como lo evidencian las observaciones de la ciudadanía. Esta situación se ve

agravada por las limitaciones inherentes a las políticas fronterizas actuales y por la falta de cooperación entre los actores designados para la gestión de territorios fronterizos.

### 3.2 Identidad local y desarrollo transfronterizo

*Somos una especie en viaje*

*No tenemos pertenencias sino equipaje*

*Vamos con el polen en el viento*

*Estamos vivos porque estamos en movimiento*

*Nunca estamos quietos, somos trashumantes*

*Somos padres, hijos, nietos y bisnietos de inmigrantes.*

Jorge Drexler; 2017.

#### La frontera como territorio identitario

La frontera constituye un territorio donde la movilidad humana se manifiesta como un rasgo estructurante y permanente, más allá de coyunturas específicas. Habitar en la frontera no implica únicamente vivir en la proximidad de dos Estados nacionales, sino experimentar cotidianamente el tránsito, el cruce y la interacción constante entre ambos lados. Esto configura un espacio con memorias, prácticas sociales y referencias compartidas que, al mismo tiempo que integran, también generan tensiones y ambigüedades propias de la vida fronteriza. En este sentido, la movilidad no puede pensarse como un hecho aislado o secundario, sino como parte constitutiva de la identidad local, que se redefine a través de los desplazamientos cotidianos, las relaciones económicas, los vínculos familiares y los intercambios culturales.

En este entendido, la movilidad humana ha sido una constante en la historia de la humanidad, condicionada por una variedad de factores ambientales, demográficos, económicos, culturales, religiosos y sociopolíticos. A lo largo de la historia, procesos como la formación de naciones, Estados e imperios, así como las guerras, han dado lugar a migraciones tanto voluntarias como forzadas. Tal como señala Sánchez (2004) en *Apuntes sobre la migración internacional y su estudio*, “los desplazamientos territoriales del hombre han sido parte de su propia historia, agudizados en determinados períodos y atenuados en otros”(Sánchez, 2004, p. 1). Estos flujos migratorios reflejan la interrelación entre los

individuos y sus contextos sociales, políticos y económicos.

En el caso específico de las zonas fronterizas, como la región Chuy-Chuí que conecta el municipio de Chuy en Uruguay con Chuí en Brasil, la movilidad humana se presenta como un fenómeno multifacético que abarca no solo desplazamientos laborales y comerciales, sino también turísticos y de tránsito entre países. En este contexto, las migraciones transfronterizas constituyen un tema de gran relevancia, tanto para las sociedades como para los gobiernos. Según Castles, Miller y Quiroz (2004), la migración es una acción colectiva que se origina en el cambio social y afecta a toda la sociedad, tanto en las áreas de salida como en las de llegada.

A lo largo de las últimas décadas, se ha incrementado el número de teorías que buscan explicar la movilidad humana. La primera de estas es la teoría neoclásica de las migraciones, que la entiende como el resultado de decisiones individuales motivadas por el deseo de mejorar el bienestar personal, lo que lleva a las personas a trasladarse a países con mayores oportunidades económicas. Por otro lado, la aproximación histórica estructural subraya la desigual distribución del poder económico y político en la economía mundial, viendo la migración como una herramienta para movilizar fuerza laboral barata en beneficio de capitales globales. Una teoría más reciente es la de los sistemas migratorios, que plantea un enfoque interdisciplinario para abordar la movilidad humana, considerando los factores tanto en los países de origen como en los de destino.

En el marco de esta investigación, se otorga particular relevancia al desarrollo transfronterizo. Por ello, el análisis se centrará en comprender la movilidad humana desde una perspectiva integral, que considere la interacción de múltiples factores que inciden en la experiencia migratoria. En el contexto específico de las ciudades fronterizas como Chuy y Chuí, la movilidad humana debe verse como un factor complejo que tiene tanto ventajas como desventajas en términos de desarrollo territorial. La cultura fronteriza se presenta como una característica definitoria de la región, en la que “vivir en dos países” constituye una experiencia común. En este contexto, las distinciones nacionales tienden a diluirse en la cotidianidad de quienes transitan frecuentemente entre ambos lados de la frontera, configurando así prácticas sociales compartidas y una identidad local que se construye en la movilidad permanente.

Si bien la movilidad humana constituye un fenómeno amplio y complejo, atravesado

por factores económicos, sociales, políticos y culturales de escala global, no es objeto de esta investigación abordarla en toda su magnitud ni profundizar en los flujos migratorios como tales. El interés de este estudio radica en comprender la movilidad en el territorio fronterizo como una práctica cotidiana y constitutiva de la vida social local, en tanto expresa la riqueza que surge de la convivencia de culturas, identidades e intercambios transnacionales. De este modo, la movilidad se considera aquí como un elemento que genera tanto oportunidades como desafíos para el desarrollo territorial y la integración en la región Chuy–Chuí.

Castles, Miller y Quiroz (2004) entienden que la movilidad en esta región se manifiesta en diversas modalidades, entre las cuales destacan tres tipos principales: la *movilidad diaria o recurrente*, que involucra desplazamientos frecuentes de los habitantes de Chuy y Chuí para trabajar, estudiar o hacer compras; la *movilidad temporal*, que se refiere a los cruces fronterizos de turistas o visitantes por un corto período; y la *movilidad de larga distancia*, que abarca desplazamientos más permanentes de personas por razones laborales o familiares. Muchos habitantes de otras regiones del país, especialmente jubilados, eligen establecerse en esta zona en busca de una mejor calidad de vida. Uno de los principales motivos que impulsa esta decisión es la posibilidad de reducir los costos de vida. Si bien la movilidad diaria y temporal es la más prevalente, los movimientos de larga distancia, aunque menos frecuentes, también juegan un papel en la configuración social y económica de la región.

Los desafíos derivados de la movilidad humana en la frontera Chuy–Chuí son diversos y afectan tanto a los individuos que atraviesan la frontera como a las políticas migratorias binacionales. La proximidad geográfica y la frecuencia de los cruces aumentan la complejidad del control migratorio y de seguridad en el territorio. Además, el flujo continuo de personas y mercancías facilita actividades ilícitas, como el contrabando y la migración irregular. No obstante, a pesar de los obstáculos, los beneficios de la movilidad humana son significativos. La interdependencia económica entre ambos municipios se ve reflejada en la actividad comercial, que se ve potenciando por los desplazamientos de personas a través de la frontera. En particular, la venta de productos libres de impuestos y la existencia de un mercado laboral transfronterizo permiten que la oferta y la demanda de trabajo se ajusten a las necesidades específicas de cada comunidad.

Un aspecto destacado en la movilidad humana de esta región es la presencia de un entorno multicultural, que refleja la interacción entre diferentes grupos culturales. Según

Aguado Odina (1991), la multiculturalidad puede entenderse como la coexistencia de diferentes culturas en un mismo territorio, mientras que la interculturalidad es un proceso dinámico de interacción y aprendizaje mutuo entre grupos. En el caso de Chuy-Chuí, la influencia de diversas culturas se observa en la vida cotidiana, en la concepción del trabajo y en los intercambios culturales. En el proceso de conformación cultural de la región, la llegada de inmigrantes europeos especialmente españoles e italianos tuvo un impacto inicial en la configuración de prácticas sociales y económicas. Sin embargo, diversos estudios y registros locales destacan que fue la llegada de comunidades árabes la que dejó una huella más profunda en la identidad fronteriza, particularmente en aspectos vinculados al comercio, la gastronomía y las dinámicas comunitarias. La interculturalidad en esta región no solo se refiere a la convivencia de diferentes grupos, sino que implica un proceso de interacción constante que contribuye al respeto mutuo y al enriquecimiento de la identidad colectiva. Según Walsh (1998), la interculturalidad debe ser entendida como un proceso que promueve la relación, el respeto y el desarrollo de las capacidades individuales, sin que exista una cultura dominante. En este sentido, el desarrollo transnacional debe contemplar estos intercambios culturales como un motor de crecimiento económico y social.

En relación, la identidad local en contextos fronterizos no puede pensarse de manera homogénea, sino que se configura a partir de la multiculturalidad y de la convivencia cotidiana de tradiciones, lenguajes, costumbres y formas de vida diversas. Desde el campo del Trabajo Social, varias investigaciones han señalado que la frontera constituye un espacio de “interculturalidad práctica”, donde las personas negocian y recrean sentidos de pertenencia en escenarios marcados tanto por la cooperación como por el conflicto (Nogueira, 2022). La noción de cultura fronteriza adquiere aquí relevancia para comprender cómo la movilidad humana y los intercambios cotidianos producen identidades híbridas, atravesadas por lógicas estatales pero también por vínculos comunitarios que trascienden el límite político.

La frontera es, por lo tanto, un ámbito que abarca memorias, tiempos y referencias cotidianas comunes, formas de vivir y de significar compartidas por los habitantes de ambos lados, pero también está marcada por relaciones ambiguas, conflictivas y de integración. Es precisamente en el establecimiento del límite político entre dos Estados nacionales donde cobra vida el paisaje fronterizo. Vivir en la frontera implica habitar y experimentar el límite político de dos unidades nacionales, lo que conlleva una dinámica de proximidad y

distanciamiento, configurando territorios simbólicos y sociales muy particulares que buscan ser comprendidos y aproximados.

Desde esta perspectiva crítica, la mirada sobre la **frontera como territorio social**, implica, no solo un espacio de tránsito, sino un lugar vivido donde se expresan desigualdades, pero también capacidades de agencia y formas de organización local. Investigaciones en la región platense y en la frontera sur del Brasil destacan que las prácticas de solidaridad, de cooperación en el comercio y de convivencia multicultural generan oportunidades para pensar la integración transfronteriza desde abajo, a partir de los sujetos y sus comunidades.

Como señala Nogueira (2022), las fronteras constituyen territorios sociales atravesados por dinámicas de identidad, desigualdad y cooperación. En estos espacios, la movilidad cotidiana no solo genera intercambios comerciales o laborales, sino que también favorece prácticas de cooperación y ayuda mutua entre comunidades de ambos lados del límite político. Sin embargo, estas interacciones conviven con desigualdades estructurales, expresadas en el acceso diferenciado a derechos, servicios y oportunidades según la pertenencia nacional. Para el Trabajo Social, este escenario implica un desafío particular; reconocer que la vida en frontera se construye desde lógicas transnacionales, donde las trayectorias familiares, las prácticas económicas y las redes comunitarias desbordan las categorías estatales. De este modo, la frontera se entiende como un territorio vivo, donde la movilidad produce tanto tensiones y vulnerabilidades como posibilidades de integración y fortalecimiento de la identidad local.

Así, en la región Chuy–Chuí, la identidad local se fortalece no a pesar de la diversidad cultural, sino precisamente gracias a ella, en tanto esta diversidad constituye un motor para la construcción de sentidos comunes, para la convivencia cotidiana y para la proyección de un desarrollo transfronterizo inclusivo.

En conclusión, la movilidad humana en la región fronteriza Chuy-Chuí es un fenómeno importante para el desarrollo transnacional de esta zona. Si bien presenta desafíos significativos en términos de control migratorio, seguridad e infraestructura, también genera numerosas oportunidades para fortalecer la cooperación binacional, promover un flujo más seguro de personas y maximizar los beneficios económicos derivados del intercambio cultural y comercial.

La clave para abordar estos desafíos y aprovechar estas oportunidades podría

inclinarse a optimizar las políticas públicas, mejorar la infraestructura y fortalecer los acuerdos binacionales, con el objetivo de crear un entorno dinámico y fluido que beneficie a ambas comunidades.

### **Desarrollo local transfronterizo**

El *desarrollo local* puede entenderse como un proceso que surge de las propias capacidades de las comunidades para fortalecer su organización social, dinamizar su base productiva y generar instituciones que atiendan sus necesidades específicas. Implica, por lo tanto, una mirada endógena del desarrollo, donde los actores locales desempeñan un rol central en la definición de estrategias y en la gestión de recursos.

Por su parte, para Rodríguez Miranda (2010) el *desarrollo regional transfronterizo* refiere a la construcción de dinámicas de integración entre comunidades que, aunque separadas por límites nacionales, comparten un mismo territorio social, económico y cultural. Este enfoque supone trascender la frontera como simple división política, para concebirla como un espacio de cooperación en el que se tejen redes de actores, se diseñan políticas binacionales y se configuran mercados laborales y circuitos comerciales interdependientes.

En este sentido, como señalan Magri, Rodríguez Miranda, Galaso y Goinheix (2017), resulta imprescindible reconocer que ambos niveles de desarrollo son interdependientes: sin la consolidación de procesos locales sólidos, la integración transfronteriza se vuelve frágil y limitada; del mismo modo, sin marcos regionales de cooperación, los esfuerzos locales encuentran barreras estructurales que restringen su impacto. Así, la frontera debe pensarse como un territorio estratégico en el que la movilidad humana, la identidad cultural compartida y la gobernanza multinivel actúan como ejes que articulan lo local con lo regional, abriendo tanto oportunidades como desafíos para el desarrollo.

En este marco, resulta evidente que la articulación entre desarrollo local y desarrollo regional transfronterizo encuentra en el comercio uno de sus ejes centrales de expresión. La movilidad cotidiana de bienes y personas, junto con la interdependencia económica entre ciudades gemelas, convierte a la actividad comercial en un motor fundamental de la dinámica fronteriza.

### **El comercio fronterizo y sus desafíos en la región Chuy-Chuí**

En la región, el comercio se constituye en uno de los principales ámbitos donde se materializan las dinámicas de movilidad humana y desarrollo transfronterizo. Lejos de ser únicamente un intercambio económico, refleja prácticas culturales, identidades compartidas y también tensiones derivadas de las asimetrías entre ambos países. Por ello, su análisis resulta clave para comprender cómo los procesos de desarrollo local se entrelazan con las oportunidades y limitaciones que plantea la integración regional.

El comercio en zonas fronterizas está fuertemente influenciado por las relaciones cambiarias entre los países vecinos. En el caso del noreste de Uruguay, la relación cambiaria con Brasil ha sido históricamente desequilibrada, con la moneda brasileña ofreciendo ventajas que han favorecido al país vecino. Esta disparidad en el valor de las monedas ha generado un entorno propicio para el comercio transfronterizo, especialmente en la frontera entre ambos países, donde los consumidores brasileños se benefician de los precios más bajos derivados del tipo de cambio favorable.

Según Rodríguez Miranda (2010), esta situación ha dado lugar a lo que él denomina una “cultura de abastecimiento de alimentos”, donde la práctica del comercio transfronterizo no fomenta el desarrollo sostenible del comercio local. En lugar de incentivar el fortalecimiento de los mercados locales, los consumidores uruguayos se ven inclinados a adquirir productos en Brasil, lo que limita la capacidad de crecimiento de las tiendas locales y reduce la competitividad de los comercios del lado uruguayo.

Para contrarrestar este fenómeno, en Uruguay se ha implementado una estrategia conocida como los Free Shops, establecimientos que venden productos de gama alta a precios exentos de impuestos, dirigidos principalmente a los consumidores brasileños de mayor poder adquisitivo. Esta medida se ha presentado como una forma de mitigar los efectos de la desventaja cambiaria y generar ingresos para los comercios en la región fronteriza. Sin embargo, a pesar de su éxito en atraer turistas y compradores, los Free Shops no han logrado resolver los problemas estructurales del comercio local y, en muchos casos, perpetúan una dependencia de los consumidores de la nación vecina.

La falta de un marco formal y coherente para regular la interacción económica y comercial entre las ciudades hermanas, como Chuy y Chuí, agrava la situación. La frontera político-administrativa, al no reconocer plenamente las dinámicas de intercambio entre ambas ciudades, da paso a la informalidad, y en particular, al contrabando. Este fenómeno,

característico de las economías transfronterizas, emerge como una respuesta a las limitaciones impuestas por las políticas nacionales, pero también como un obstáculo significativo para el desarrollo local. Flügel González (2025) entiende que, *El fenómeno del contrabando en estos parajes se dio desde que se establecieron las fronteras entre españoles y portugueses*. El contrabando, al ser una actividad no regulada, disminuye la legalidad del comercio y desincentiva la inversión en el comercio formal, limitando las posibilidades de crecimiento económico sustentable en la región uruguaya.

Este contexto de irregularidades y desigualdades en el comercio transfronterizo tiene un impacto negativo en la economía local de las zonas fronterizas, especialmente en lo que respecta al fomento de un comercio autónomo y de largo plazo. La dinámica comercial entre Chuy y Chuí, por lo tanto, enfrenta el desafío de superar los efectos negativos del contrabando y de la competencia desleal, proponiendo un desarrollo económico que favorezca tanto a las pequeñas y medianas empresas locales como a la sostenibilidad de la región en su conjunto.

Ahora bien, el comercio fronterizo en la región Chuy-Chuí está condicionado por la relación cambiaria desigual entre Uruguay y Brasil, lo que ha favorecido el comercio transfronterizo pero ha limitado el desarrollo del comercio local. El contrabando, como manifestación de una economía transfronteriza informal, sigue siendo un obstáculo importante para el crecimiento económico local y requiere de políticas más claras y eficaces para promover un comercio legítimo y equilibrado entre ambos países.

En conclusión, el comercio transfronterizo en la región Chuy–Chuí refleja de manera visible la tensión entre las asimetrías económicas y las estrategias locales de adaptación. Si bien fenómenos como el contrabando y la dependencia del consumo externo constituyen obstáculos para el desarrollo sostenible, también es cierto que la actividad comercial se configura como un espacio donde se expresan la movilidad cotidiana, la identidad fronteriza compartida y las formas de organización comunitaria que caracterizan a este territorio.

## **Capítulo IV:**

### **Análisis y Resultados**

#### **Vidas en el límite: relatos desde la frontera**

*Nada se pierde*

*Todo se transforma*

Jorge Drexler; 2004.

Este apartado se centrará en introducir el análisis de fragmentos de entrevistas con el fin de construir relatos que permitan capturar el sentir de quienes habitan en la frontera. En primer lugar, es interesante destacar la herramienta de entrevista a referentes locales, ya que fue de gran insumo para articular los aportes teóricos con los relatos vivenciales de ciudadanos que habitan en el territorio en cuestión. La cercanía con los intereses planteados hacen más fluidas apreciaciones y se convierten en pertinentes al indagar cuáles son las preocupaciones que interpelan a los referentes locales. Ahora bien, en cada apartado se teoriza sobre aspectos que dan luz a cada dimensión, los objetivos planteados se centran en indagar en los resultados e intercambiar aspectos significativos que se encuentran en las entrevistas con los conceptos teóricos. En este entendido, se presentará una breve ilustración histórica de Chuy-Chuí.

#### **4.1 Historia de Chuy: Construyendo la historia del Chuy-Chuí desde relatos.**

Chuy es una pequeña ciudad ubicada en el sureste de Uruguay, en el departamento de Rocha, que se ha destacado por su ubicación estratégica en la frontera con Brasil. Esta ciudad fronteriza, que está separada de su gemela brasileña, Chuí, solo por una línea de calles, ha jugado un papel importante tanto en el comercio como en la interacción cultural entre ambos países a lo largo de su historia. Según la Revista Histórica Rochense: Chuy- Chuí: La frontera de los vaivenes, la historia de Chuy data de principios del siglo XX, cuando comenzó a tomar forma como un pequeño asentamiento en la región sur de Uruguay, aprovechando su proximidad al río Chuy y a la frontera natural con Brasil.

Fragmento de la entrevista con José: "Desde el punto de vista geográfico. Esta parte de Brasil estuvo siempre vinculada a lo que es ahora Uruguay, en aquella época territorio español porque estaba aislado por los bañados y un pequeño río que había, que a fines del siglo XIX una tempestad y un viento huracanado terminó arrastrando arena de la costa y tapando el Río. Pero igual los bañados, hasta la década del 60 mantuvieron aislados a Chuy y Santa Victoria do Palmar, que es la otra población. Entonces el vínculo que existía de esta parte de Brasil siempre fue con Castillos y con Rocha que eran poblaciones más antiguas. Entonces de ahí ya parte el hecho de que cuando surge Chuy del lado uruguayo, del lado

brasileño también se establecen personas, pero siempre vinculado al Uruguay, hasta la década del 60 que se abrió la ruta BR 471, que fue lo que conectó ambas regiones ya que antes por la costa y la arena no se podía efectuar un tráfico fluido.”

Batalla y Nilson (2019), expresan que, la ubicación de la ciudad, junto a un importante paso fronterizo, le otorgó desde sus inicios una gran relevancia como punto de intercambio y tránsito entre los dos países. Sin embargo, hasta finales del siglo XIX y principios del siglo XX, la zona era principalmente rural, con una población dedicada a la ganadería y actividades agropecuarias. José relata cómo fueron los primeros intercambios culturales: “Una cosa curiosa es que a pesar de ese aislamiento, por ejemplo, antes de que se hiciera la ruta, algunos aspectos culturales llegaron desde el Brasil. Tal es el caso del cine. El cine llegó a Santa Victoria allá por la década del 30 y un poco más tarde se pasan las primeras películas acá. Se pasaban películas que venían de Brasil, las traían en una avioneta, era la forma de pasar los bañados es increíble, como la parte cultural primero llegó de allá, pero después todo lo otro, lo comercial, la exportación, los vínculos casi siempre se hicieron del lado uruguayo hacia el lado brasileño.”

Con la expansión del comercio y el flujo de personas entre Uruguay y Brasil, Chuy comenzó a desarrollarse como un centro comercial clave en la frontera. El aumento del tráfico de personas y mercancías impulsó el crecimiento de la ciudad a partir de la década de 1940, cuando comenzaron a llegar más brasileños a la región, atraídos por la cercanía con el mercado uruguayo. En este contexto, Chuy fue surgiendo como un punto de intercambio comercial, donde productos uruguayos como textiles, alimentos y maquinaria se cruzaban hacia Brasil, mientras que los brasileños traían productos como carne, café y tecnología.

Los Inicios de la ciudad comercial, José afirma: “Sí, sin duda desde los comienzos Chuy estuvo recibiendo gente de otros lados, primero porque cuando se instalaron las primeras reparticiones, la comisaría primero y la Aduana después, los funcionarios que venían eran gente que venía de otros lugares y se radicaba acá. Muy pocos eran oriundos de acá y después, junto con esas instalaciones y ese pasaje de mercadería por la frontera, en principio ganado, cueros, aparecieron los primeros comercios que se establecen.. Hubo un Pulpería primero que después se transformó en comercio y después otro comercio para el lado del paseo de San Miguel, porque como no había rutas, se trataron de abrir por la costa por tierra, pero por la Laguna merín por embarcaciones, entonces había que comunicarse con los demás. Y bueno estuvo aislado con Brasil, pero había intentos de comunicarse.”

La relación entre ambos países no sólo fue económica, sino también cultural. La proximidad y la interacción entre las dos comunidades generaron un ambiente de intercambio

cultural y lingüístico, en el que se hablaban tanto el español como el portugués, y se compartían costumbres de la región sur, como el tradicional mate y la música gaucha, que se fusionaron con influencias brasileñas. Particularidad única de esta región es la cultura idiomática, así la define José: "Otro aspecto es la parte de Cultura idiomática. Ese aislamiento primitivo llevó a que el idioma español se propague mucho hacia la parte de adentro de Brasil, entonces, acá en Santa Victoria, que dista 20 km, se habla perfectamente español, ellos nos entienden, ahora hablan en portugués, pero mucho tiempo atrás se hablaba en español hasta en Santa Victoria. Otro aspecto cultural importante es que a raíz de ello, se ha mantenido una separación idiomática que creo, es la única frontera que mantiene bien separada la parte idiomática." Se añade al análisis este fragmento de la entrevista realizada a Carlos Comerciante local: Chuy tiene una identidad multicultural, pero muy marcada por la separación idiomática. A diferencia de otras fronteras donde el "portuñol" está más mezclado, acá todavía se conserva. Muchos uruguayos hablan portugués, y viceversa, pero cada uno habla su idioma. No hay tanta fusión. Eso sí, hay riqueza. En los últimos cinco años, por ejemplo, llegaron muchas personas de Cuba, lo que sumó aún más diversidad. El propósito de dicho fragmento es contrastar los puntos de encuentro entre los aportes teóricos y la visión de los entrevistados, con la finalidad de resaltar esta característica marcada que diferencia y hace única a la región.

Chuy, como ciudad fronteriza, ha jugado un papel importante en la construcción de una identidad binacional. La frontera con Brasil ha permitido a la ciudad ser un punto de convergencia de múltiples culturas diferentes, pero complementarias. A lo largo de las décadas, Chuy ha sido testigo de cómo las tradiciones y las costumbres de Uruguay y Brasil se entrelazan, creando una identidad única para la ciudad. Pero como fue desde los orígenes, José expresa: "Una aclaración respecto a lo primero que decías, los inmigrantes españoles, italianos, todos esos que vinieron, es decir, vinieron algunos y algunos originarios de esos países, pero otros que llegaron, ya eran descendientes directos de primera generación, de italianos o de españoles no tuvieron gran influencia cultural acá, si bien en los primeros tiempos de Chuy se hacían algunas fiestas que eran representativas de aquellas culturas, pero lo que marcó y eso lo viví, yo era adolescente. Lo que marcó justamente fue la llegada de, sobre todo, de la comunidad árabe."

La historia de Chuy refleja la vida de muchas otras ciudades fronterizas en el mundo, donde las fronteras no solo separan países, sino que también crean oportunidades para el intercambio cultural, comercial y social. La ciudad sigue siendo un punto de conexión entre Uruguay y Brasil, un lugar donde se entrelazan diversos imaginarios y donde la historicidad

continúa construyéndose a través de la convivencia, el comercio y la colaboración binacional. Tal es así que, en el siguiente apartado se extraen diferentes fragmentos de las entrevistas, que harán más específico el análisis por categorías.

#### **4.2. Gobernanza y políticas públicas**

La gobernanza refleja la necesidad de nuevas formas de coordinación que respondan a la creciente diversidad, complejidad y dinamismo de las sociedades modernas. Según uno de los expertos entrevistados, el ejercicio del gobierno a nivel local no logra impactar de manera efectiva en la sociedad residente. Aunque se reconoce que las demandas públicas son consideradas, éstas se enfrentan a limitaciones relacionadas con las herramientas y condiciones disponibles para atenderlas efectivamente. Sin embargo, este respaldo tiende a concentrarse en aspectos puntuales, lo que resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de la ciudad en su conjunto. Luis, director de la Oficina territorial del Mides de Chuy afirma que: Es difícil coordinar políticas entre Uruguay y Brasil por la distancia con las capitales. Para Brasil, Chuí está muy lejos, y Montevideo también demora en responder a nivel fronterizo.

Magri, (2011), entiende que, la gobernanza es una construcción social e institucional que se va dando en los territorios donde confluyen intereses, capacidades, recursos y tensiones, y donde es necesario generar acuerdos, mecanismos de decisión y cooperación entre actores.

En relación, se introduce un fragmento de lo narrado por María, Trabajadora Social del Hospital público de Chuy: “Hoy se percibe esa falta de institucionalidad como un obstáculo. A veces necesitamos que se regulen ciertas cosas, pero que esa regulación surja desde el propio territorio y para el territorio, no desde Montevideo o Brasilia.”

Se manifiesta que la comunicación entre ambos países para este tipo de situaciones suele darse mediante mesas de diálogo y acuerdos locales. Luis afirma: “En las mesas de coordinación estamos todos: municipios, intendencias, ministerios como el de Desarrollo.” Los acuerdos se pactan dentro del territorio como solución emergente para poder mantener un carácter de mediación en un marco regular, pero que no pasan a mayor autoridad o se plantean como herramientas a largo plazo de ningún planeamiento capaz de abarcar todas las ciudades que se enfrentan a la situación de frontera. María entiende que : “En general, lo que se da en Chuy son acuerdos más bien informales. Son coordinaciones que surgen entre personas que ocupan ciertos cargos en el momento, no a partir de convenios institucionales formales o escritos entre los Estados. Por ejemplo, desde el hospital, si hay una embarazada

que necesita atención, yo me comunico directamente con vigilancia sanitaria del puesto de salud brasileño. Coordinamos entre nosotras y resolvemos, pero todo desde la práctica diaria, sin respaldo formal.”

La brecha entre la gobernanza nacional y las realidades locales genera otro factor que añade complejidad desde el punto de vista geográfico. María entiende que: “Hay una fuerte demanda de autonomía municipal. Si los recursos que se generan aquí se quedaran en la ciudad, podríamos mejorar muchas cosas. Pero seguimos dependiendo del departamento y del Estado central. No se entiende que esto no es sólo una zona de compras, es una comunidad que necesita dignidad urbana, educativa, sanitaria.”

### **Políticas públicas**

En Uruguay, las relaciones entre distintos niveles de gobierno no suelen estar en el centro del debate público, en parte por la naturaleza marcadamente unitaria del Estado. El registro teórico realizado anteriormente recuerda que este proceso se refleja como una forma de "descentralización centralizada", donde si bien hay una transferencia de responsabilidades, el control y la toma de decisiones siguen muy concentrados a nivel nacional. En palabras de Luis: “Se habla de políticas de frontera hace muchos años, pero no se ven avances concretos. Lo que se necesita es una política de Estado, más allá del gobierno de turno. Por ejemplo, en los últimos años se firmó un convenio entre la Intendencia uruguaya y la prefectura brasileña para cooperar en cosas prácticas, como el uso compartido de una barométrica. Pero son acuerdos municipales. Faltan convenios entre instituciones nacionales e internacionales.” En relación, Carlos comerciante local entiende: “Es un problema que se repite. No hay una política clara de frontera. Hay acuerdos, sí, pero muchos informales.”

Asimismo, la falta de implementación de políticas públicas también contribuye a la falta de gestión fronteriza. La mejora social aparece como resultado de diferentes organizaciones propias de la comunidad que se orientan al beneficio de su propia ciudad, diversificándose entre intereses ambientales, mejoras en la gestión laboral, asistencia de servicios e infraestructura de la ciudad, entre otras. María manifestó, ante la consulta respecto a la presencia de políticas públicas pensadas en relación a la particularidad del territorio que: “No, en general no. Se han creado algunos instrumentos, como el documento fronterizo, pero en la práctica no cambia nada. Te lo podés hacer, pero no te habilita ni facilita cosas concretas.”

Respecto a políticas que promuevan desarrollo en infraestructura, es pertinente recuperar un fragmento de la Entrevista con María, en relación a la inversión en el territorio: “Hay una sensación de abandono. Todo se centra en las cinco cuadras del centro comercial.

Pero Chuy tiene barrios, tiene población, tiene necesidades. Y a pesar de ser una de las ciudades que más recauda para el departamento, no vemos esa inversión reflejada.”

Se traza una y otra vez la concepción planteada en los argumentos teóricos que evidencia que la presencia de acuerdos binacionales en la agenda pública ocupa un lugar secundario. María expresa: “A veces vienen autoridades, hacen foros, se sacan fotos y todo queda ahí. Hace poco hubo una reunión con el presidente y se habló de instalar una comisión binacional, pero eso ya lo escuchamos muchas veces. Se instalan, se disuelven, no se concretan. La población está cansada. Siempre estamos “empezando”.”

Las herramientas actuales para lograr un tejido urbano cohesionado a ambos lados de la frontera siguen siendo, en su mayoría, solo propuestas. Aún no se traducen en acciones concretas, como lo reflejan las observaciones y comentarios de los entrevistados. Se insiste en la visión que aporta María: “Los acuerdos que realmente funcionan son los que hacemos en comunidad. Por ejemplo, yo trabajo con el Consejo Tutelar brasileño y nos coordinamos muy bien. Pero desde arriba, no hay acompañamiento ni un marco legal claro. Cuando entramos en terrenos judiciales, por ejemplo, ahí sí sentimos el muro.”

#### 4.3. **Identidad local y comercio transfronterizo**

En relación a la identidad local, se puede concluir que fue un concepto que se construye con base a los aportes del carácter identitario de la frontera, donde se encuentra inmersa la movilidad humana y la integración cultural, son varios los argumentos históricos, planteados con anterioridad, que José trae a reflexión, donde su visión coincide con la mirada multicultural del territorio, la influencia del intercambio cultural y cómo este proceso representa desafíos y oportunidades para el desarrollo, se destaca la mirada regional en torno al territorio en el que habita, entendiendo que es una única ciudad y que la convivencia es un intercambio continuo y natural. María en relación afirma: “Para mí, es nuestra mayor riqueza. Algunas personas dicen que no tenemos identidad, pero yo creo que sí: nuestra identidad es justamente la convivencia entre culturas. En Chuy conviven personas de distintas religiones, nacionalidades, lenguas. Hemos aprendido a vivir respetándonos.”

Ahora bien, la movilidad humana es una característica fundamental en dicho territorio, se registra en los aportes teóricos que las migraciones internas y externas hacen que el territorio presente algunas fortalezas y desafíos en términos de desarrollo, tal es así que, al indagar sobre estos aspectos las afirmaciones de los entrevistados fueron: Carlos “Chuy es una ciudad con muchísima movilidad. Eso le da vida, pero también impide el arraigo.

Muchos vienen de paso, trabajan tres meses, se van. O estudian y no vuelven. Antes no había ni sexto año del liceo acá, tenías que irte. Ahora eso mejoró, hay más opciones en Rocha, incluso terciarias.”

Se presenta como un desafío el arraigo, pero al mismo tiempo se reflexiona sobre la idiosincrasia y la naturalidad con la que se vive la diversidad cultural, entendiendo a la ciudad como una comunidad que coexiste por la forma que se fue dando históricamente, José en algunos pasajes anteriores relata la presencia histórica de migración y diversidad cultural, que se observan en apreciaciones como la de Luis: “a diferencia de otras fronteras como Rivera, que tiene una configuración más urbana, Chuy es una ciudad dividida sólo por una línea simbólica. No hay río, no hay barreras naturales. Para nosotros es una sola ciudad. Mi madre vive del lado brasileño, yo vivo de este lado. La convivencia es natural.”

En este entendido el argumento se presenta como una gran dicotomía para María, la identidad local es una fortaleza: “Es difícil para quienes vienen de afuera entender cómo convivimos tan naturalmente con tanta diversidad. No lo pensamos, lo vivimos. Es algo que debería aprovecharse más, incluso para proyectar el territorio hacia afuera, para mostrar lo que somos capaces de construir.”

Carlos plantea este punto: “Ese es el gran tema. Creo que Chuy no tiene una identidad consolidada. La Paloma, la Coronilla, sí tienen un sentido de pertenencia. En Chuy, como hay tanta movilidad, es difícil. Pero está cambiando. Se han construido viviendas, hay nuevos barrios, más gente se está quedando. Eso es lo que necesitamos: más residentes. Porque si somos solo 15 mil, no hay dinamismo todo el año. Si fuéramos 30 mil, todo cambiaría.”

Es interesante detenerse en este aspecto, debido a que se traen a discusión dos puntos de vista, por un lado se presenta la visión de integralidad como una forma de entender a la comunidad de manera única, María cree que es un error intentar comprender la identidad local como culturas disgregadas, pero Carlos considera que la comunidad de Chuy presenta dificultades en términos de desarrollo en parte por la falta de consolidación cultural, se entiende que, son argumentos opuestos y complementarios porque ambos expertos expresan que, es una fortaleza el interculturalismo pero al mismo tiempo presenta desafíos en la cotidianidad. En relación María afirma: “Es cierto que la movilidad constante y la migración dificultan a veces llegar a consensos amplios, pero también abren posibilidades. Desde el gobierno nacional, muchas veces no se entiende esta dinámica porque no la viven. Pero si aprendieran de cómo nosotros trabajamos en red, podrían generar políticas mucho más efectivas.”

## Comercio

Una de las características más llamativas de Chuy en la actualidad es su mercado fronterizo, que atrae a numerosos turistas y compradores de Brasil, sobre todo de mayor poder adquisitivo, quienes cruzan la frontera para adquirir productos de alta gama libres de impuestos en los Free Shop. Los comercios de Chuy-Chuí ofrecen una amplia gama de productos, desde alimentos hasta artículos electrónicos, convirtiendo la ciudad en un centro comercial de gran dinamismo. Como fueron los orígenes en relación a las lógicas comerciales actuales, José lo relaciona a: "Gente que venía de los países árabes. Anteriormente habían venido los llamados turcos, que eran de otros países, pero que venían a través de la embajada de Turquía en Buenos Aires y se llamaban turcos esos turcos primero que llegaron en la década de 50 o antes algunos, lo que trajeron fue una forma de comercializar, distinta, de ofrecer la mercadería." Es dicho interés comercial por diferentes grupos lo que determina hoy las particularidades del territorio. José es más específico al ilustrar cómo se fue transformando el mundo del trabajo y algunas características que hacen en la actualidad que Chuy-Chuí sea una región comercial. "Mercado como de trueque y como de ganárselo y como de conversar con el cliente es diferente al que había acá. O compraba o no compraba. Pero con los árabes llegó el regateo. Cuando llegaron los árabes en 1964, llegaron los dueños de un comercio que se llamó después Supermercado El Cairo, que fueron los primeros que yo tengo registrados acá. después llegaron muchos más. Pusieron un pequeño local comercial en un rancho sobre la avenida. Allí empezaron a vender mercadería como cualquier otro comercio, pero ya desde que arrancaron marcaron diferencia, fueron los que implantaron todo un sistema de horarios diferente a los que teníamos acá. El sábado a mediodía cerraban los comercios y hasta el lunes no abría nadie. Pues los árabes empezaron primero, trabajaban todo el sábado, pero después empezaron a trabajar los domingos de mañana y después de tarde. Eran ellos solos, trabajaban solos. Entonces eso fue llevando a una competencia comercial que llevó a los otros a empezar a hacer lo mismo y hoy día el Chuy prácticamente no para, a excepción del domingo de tarde. Algunos cierran, pero siempre hay comercios abiertos."

Ahora bien, si se pone el foco en las fortalezas del comercio en Chuy-Chuí, la ubicación estratégica, permite un tránsito fluido y constante entre ambos países. Carlos señala "cruzás a hacer las compras, vas, venís", lo que evidencia una cotidianeidad binacional que alimenta directamente la economía local. Este flujo no solo responde a la cercanía física, sino también al atractivo de los precios diferenciados y a lo que conviene consumir de uno y otro lado. Según el entrevistado, "si el otro lado no existiera, la gente no vendría a Chuy".

También menciona la falta de infraestructura adecuada para un comercio turístico, calles deterioradas, carencia de baños públicos, pocos espacios de reunión. Entiende que esta precariedad urbana afecta la imagen de la ciudad y limita las posibilidades de crecimiento del sector. Otro aspecto que se registra es la dependencia económica de Brasil que puede volverse un riesgo. Si bien el cruce comercial dinamiza el comercio, también implica que gran parte del dinero que circula no quede en territorio uruguayo. Carlos afirma: “No le sirve al comercio uruguayo que toda la plata quede del otro lado”

A pesar de estas fortalezas, el comercio enfrenta una serie de desafíos estructurales que dificultan su desarrollo. Uno de los principales problemas es la marcada estacionalidad; la actividad comercial se concentra en los meses de verano, particularmente en enero y febrero, mientras que el resto del año se presenta una caída significativa de las ventas. Por otra parte, se introduce al análisis el punto de vista de María en referencia al comercio y la relación con los derechos laborales: “Sin duda, el comercio es lo que hizo crecer a Chuy, lo que dio sustento a muchas familias. Pero también genera precariedad. Hay una gran diferencia entre lo que gana alguien en una tienda brasileña y lo que tiene que pagar por vivir del lado uruguayo. Muchas veces no se respetan los derechos laborales, y si bien ha habido avances, por ejemplo en la organización de los comerciantes, los trabajadores no siempre están representados.” Al análisis se suma la visión de Luis: “Hay mucho trabajo en negro. Mucho. Porque la ciudad ofrece una inserción laboral rápida, en comercios, gastronomía, sin necesidad de formalizar. Y eso no lo critico como obstáculo al desarrollo. Para mí depende de la idiosincrasia de cada uno.” Las lógicas comerciales que establecen las ciudades fronterizas representan estos desafíos y oportunidades, antes mencionados, la situación de Chuy-Chui se complejiza porque al no vivir tantos ciudadanos todo el año el comercio funciona los meses de temporada, Carlos afirmaba que es difícil sostener su comercio en los meses de invierno debido a la poca presencia de consumidores, esta situación de oferta y demanda tan fluctuante amplifica la inestabilidad laboral.

En relación, como se registra en los aportes teóricos, la iniciativa de los Free Shop es planificada, en principio, para paliar los impactos negativos de la ausencia de consumo en locales comerciales uruguayos, se trae un fragmento de la entrevista con Luis donde se problematiza el ingreso que generan los Free Shop y lo que derraman al territorio. “Chuy le deja mucho dinero al Estado. Solo en impuestos de los free shops, hablamos de unos 15 millones de dólares anuales. ¿Qué vuelve de eso? Nada o muy poco. Si hubiese vuelto

aunque sea el 5% durante estos 35 o 40 años, hoy tendríamos todas las calles asfaltadas, veredas, saneamiento.” Aún no existen políticas claras sobre la inversión o destino de insumos en los territorios donde se instalan los Free Shop, es una constante que se manifiesta en las entrevistas, la falta de fiscalización del Estado en relación a la redistribución de las ganancias que generan estos grandes locales comerciales.

Ante estas interrogantes se planteó la posibilidad de generar crecimiento en otras áreas, intentando reducir los fuertes efectos a los que se enfrenta la comunidad al limitarse al ámbito comercial como principal actividad económica; María manifiesta:” Sería importante diversificar la economía, apostar al turismo histórico o ecológico, porque hay lugares hermosos y con mucho valor cultural que no se promocionan. Hoy el turismo está centrado en comprar barato, pero Chuy tiene mucho más para ofrecer.” Carlos destaca como un aspecto positivo la existencia de ferias, festivales y experiencias gastronómicas, que si bien son irregulares, aportan valor al sistema comercial local. Un ejemplo mencionado es la FestChuy, un evento que articulaba lo económico con lo cultural, generando identidad y atracción al turismo. Además, el entrevistado observa crecimiento poblacional, con instalación nuevos barrios y viviendas, lo que representa una oportunidad de reducir el estancamiento y fomentar el consumo sostenido durante todo el año. En palabras de Carlos “Chuy está creciendo, hay nuevos barrios y complejos de vivienda. Necesitamos ser 30.000 y no 15.000 para que la plata circule.”

Desde la mirada de Luis una de las características principales de Chuy-Chui es la actividad económica y las posibilidades de desarrollo local se centran en fomentar las inversiones privadas para hacer más dinámica y competitiva a la zona. “Chuy no es una ciudad turística. Es una ciudad netamente comercial. La inversión privada es la que genera empleo. Si hubiese más servicios y condiciones, vendría más inversión, más comercio, más dignidad para quienes hoy no tienen trabajo.” Entiende que: La clave está en generar condiciones para que el privado se instale y contrate. Y eso genera bienestar y salud.

Los aportes teóricos del Capítulo II dan luz a muchas de las afirmaciones planteadas en las entrevistas, es interesante hacer el ejercicio de consultar los aportes teóricos antes mencionados y visualizar los puntos de encuentros con el registro documental (entrevistas), son reflexiones que problematizan las particularidades del comercio fronterizo, con el contrabando, políticas cambiarias y aduaneras, inestabilidad laboral, entre otras.

Finalmente, se introduce un comentario de Carlos, “Chuy no puede ser solo comercio. Necesitamos cultura, identidad, turismo... algo más que solo vender.” Dejando así dos visiones planteadas, que formulan las diferentes miradas que coexisten en referencia a las potencialidades y desafíos que el territorio presenta.

#### **4.4. Integración e interpretación de los resultados**

Ahora bien, como parte del análisis de los resultados, se busca integrar los aportes obtenidos a través de las entrevistas mediante la elaboración de una tabla comparativa que sintetiza, en términos de oportunidades y desafíos, los aspectos significativos identificados en cada dimensión abordada.

Es importante señalar que, a partir de los relatos de los/las encuestados/as, surge una nueva dimensión no contemplada inicialmente; la infraestructura. Si bien podría considerarse incluida dentro del ámbito de las políticas públicas, su relevancia en los discursos justifica su tratamiento como una categoría autónoma. Esta diferenciación permite destacar de forma más precisa los desafíos y fortalezas vinculados a la inversión, el acceso a recursos y la planificación territorial.

Una vez organizada la información en la tabla comparativa, se procede a intercambiar los insumos obtenidos en función de los objetivos planteados: comprender las oportunidades y obstáculos del desarrollo transfronterizo en la región de Chuy-Chuí, analizar las formas de gobernanza y la implementación de políticas públicas con enfoque de cooperación, y examinar cómo las dinámicas comerciales afectan las formas de vida en dicho territorio. Esta sistematización permite una lectura integral del territorio donde se cruzan las dimensiones institucionales, económicas, culturales y sociales. La interpretación de los hallazgos se organiza aquí en diálogo con los objetivos planteados y con los aportes del marco conceptual, a fin de integrar la evidencia empírica con las categorías analíticas que permiten comprender oportunidades y desafíos del territorio transfronterizo Chuy–Chuí. La tabla comparativa del apartado 4.4 sintetiza estos elementos y habilita a cruzar dimensiones institucionales, económicas, culturales y sociales, además de reconocer la infraestructura como dimensión emergente de carácter transversal.

Dimensión	Oportunidades	Desafíos
Gobernanza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinación informal</li> <li>- Visión comunitaria binacional</li> <li>- Acuerdos municipales</li> <li>- Compromiso de actores locales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de acuerdos formales</li> <li>- Dependencia del Estado central</li> <li>- Frontera simbólica pero jurídicamente fragmentada</li> </ul>
Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Redes locales efectivas</li> <li>- Conocimiento del territorio</li> <li>- Flexibilidad y cooperación interinstitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de políticas concretas</li> <li>- Fracaso de iniciativas binacionales</li> <li>- Convenios sin continuidad</li> <li>- Falta de inversión pública real</li> </ul>
Comercio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamismo económico</li> <li>- Generador de empleo</li> <li>- Atractivo turístico potencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Precariedad laboral</li> <li>- Estacionalidad</li> <li>- Falta de diversificación</li> <li>- Competencia desigual entre los lados</li> <li>- Injusticia fiscal: se genera riqueza pero no retorna</li> </ul>
Identidad Intercultural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Convivencia cultural cotidiana</li> <li>- Diversidad como riqueza y posibilidad</li> <li>- Comunidad activa con demandas claras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alta movilidad poblacional</li> <li>- Falta de políticas que comprendan las dinámicas locales</li> <li>-Centralismo departamental</li> </ul>

## Objetivo general

Indagar las oportunidades y desafíos que presenta el territorio fronterizo Chuy–Chuí para su desarrollo transfronterizo.

Los testimonios confirman que la frontera funciona menos como “línea” y más como espacio social vivo, donde coexisten cooperación y tensiones. Esta lectura conversa con Capel (2017) y Gravano (2003) “territorio como espacio social e ideológico-simbólico” y con la espacialidad transfronteriza de Ríos Gonçálvés (2013), que subraya cómo las prácticas cotidianas producen continuidad más allá del límite formal, aún en presencia de asimetrías institucionales y económicas.

En cuanto a la gobernanza, se observa una coordinación informal entre los actores locales, que se apoya en una visión comunitaria binacional y en la existencia de acuerdos municipales. Sin embargo, esta dinámica enfrenta desafíos importantes como la falta de acuerdos formales, la dependencia del Estado central y una frontera que, si bien es simbólica en lo cotidiano, está jurídicamente fragmentada. Esta situación evidencia la necesidad de establecer marcos legales que formalicen la cooperación existente y permitan una planificación a largo plazo. Los resultados muestran coordinación local fluida (mesas y acuerdos municipales) pero falta de formalización y dependencia del nivel central; esta combinación sostiene prácticas efectivas de corto alcance y dificulta su sostenibilidad. El marco de gobernanza de Kooiman (2005) permite entender estas interacciones socio-políticas entre actores públicos y privados; y la nota de Zurbriggen y Milanesi (2008) recuerda que la gobernanza ocurre en “espacios reales” con historias y relaciones de poder, lo que en frontera exige arreglos flexibles e interdependencias locales.

En el ámbito de las políticas públicas, se destaca la existencia de redes locales efectivas, un profundo conocimiento del territorio y una cooperación interinstitucional flexible. No obstante, la ausencia de políticas concretas, el fracaso de iniciativas binacionales anteriores y la falta de continuidad en los convenios firmados limitan su eficacia. Se requiere una estrategia binacional sostenida en el tiempo, con objetivos comunes y mecanismos que aseguren su permanencia y evolución. Las redes locales efectivas y el conocimiento del territorio constituyen un capital importante. Sin embargo, el centralismo departamental y la falta de continuidad en convenios se alinean con lo planteado por Moreira y Veneziano(1998) sobre una *descentralización centralizada*. Para que las políticas públicas sean efectivas, deben sostenerse en el tiempo, con descentralización de recursos y planificación específica que contemple las particularidades de la región.

Desde la perspectiva comercial, la zona muestra un marcado dinamismo económico, siendo generadora de empleo y con un atractivo turístico con posible crecimiento. Sin embargo, también presenta limitaciones como la precariedad laboral, la estacionalidad de las actividades y una falta de diversificación económica, además de una competencia desigual entre ambos lados de la frontera. Para superar estos desafíos, se hace imprescindible fomentar políticas que regulen y fortalezcan el comercio local, promoviendo su estabilidad. En relación al objetivo específico, *Explorar de qué manera las actividades y dinámicas comerciales influyen en las formas de vida*. El dinamismo económico y el potencial turístico coinciden

con el concepto de comercio transfronterizo, donde las asimetrías cambiarias generan tanto oportunidades como desigualdades. Los hallazgos sobre precariedad laboral, estacionalidad e injusticia fiscal se explican a la luz de estas asimetrías, lo que confirma la necesidad de diversificación productiva y marcos de regulación binacional.

La identidad intercultural representa una de las mayores fortalezas del territorio, la convivencia cultural cotidiana y la diversidad se entienden como recursos valiosos. Sin embargo, la alta movilidad poblacional y la falta de políticas que comprendan y respondan a las dinámicas locales son limitantes que visibilizan un desafío en el territorio. Resulta urgente implementar proyectos educativos y culturales que promuevan el reconocimiento y la integración de la diversidad como pilar del desarrollo regional. Como se desprende de las entrevistas, cuando se generan eventos binacionales los resultados son positivos. El objetivo planteado se inclina a *Identificar cómo las identidades locales inciden en la integración transfronteriza*. La interculturalidad cotidiana es una de las mayores potencialidades. Tal como señala Walsh (1998), no se trata solo de coexistencia, sino de procesos de reconocimiento que habilitan integración. Los relatos sobre la participación en eventos binacionales confirman que, cuando existen instancias de encuentro, los resultados son positivos. El desafío es transformar estas experiencias puntuales en políticas educativas y culturales que fortalezcan la identidad fronteriza

Finalmente, se desprende de las entrevistas que la infraestructura constituye un tema transversal en los discursos de los actores, tal es así que, en las diferentes categorías se destacan aspectos significativos. Se percibe un fuerte compromiso por parte de los actores locales y una comunidad activa con demandas claras. A pesar de ello, la falta de inversión pública real, el centralismo departamental y una injusticia fiscal marcada, ya que la riqueza generada en la región no retorna en forma de inversión, afectan negativamente el desarrollo del territorio. Es necesario promover una mayor descentralización en la asignación de recursos y asegurar un retorno equitativo de la riqueza generada localmente. La infraestructura atraviesa todas las dimensiones: la falta de inversión pública y el centralismo departamental limitan tanto la gobernanza como las políticas, el comercio y la vida cotidiana. Su reconocimiento como dimensión autónoma dialoga con la idea de desarrollo regional transfronterizo de Magri (2011), donde la planificación territorial y la equidad fiscal son condiciones para la integración sostenible.

El objetivo de reflexionar sobre el aporte del Trabajo Social en el fortalecimiento del desarrollo territorial fronterizo encuentra sustento en el perfil crítico de la profesión. Como se señaló en el marco teórico, autores como Netto (1992) y Montaño (2000) sostienen que el Trabajo Social debe orientarse a la *lectura estructural de la cuestión social*, reconociendo que los problemas de las comunidades fronterizas no son fenómenos aislados, sino expresiones de desigualdades históricas, económicas y culturales.

En este sentido, el Trabajo Social en Chuy–Chuí no debería limitarse a responder a demandas inmediatas, sino que se configuraría como un *actor estratégico en la transformación de dinámicas sociales*, disputando sentidos de desarrollo y promoviendo procesos de autonomía comunitaria. Retomando lo planteado por Rozas (2015), la intervención no puede quedar en respuestas paliativas: debe orientarse a la *construcción de ciudadanía*, generando pertenencia, reconocimiento e integración en un territorio marcado por la movilidad y la diversidad cultural. En este entendido, en los territorios fronterizos, las políticas sociales no pueden comprenderse únicamente desde su diseño normativo, sino que deben analizarse en la forma concreta en que se implementan en el ámbito local. Tal como explica Nogueira (2022), el acceso a derechos en las zonas de frontera depende en gran medida de la capacidad de los agentes municipales y de salud para traducir esas normativas en prácticas efectivas, atravesadas por dilemas éticos y decisiones político-institucionales. Esto implica reconocer que la eficacia de una política pública no se define solo en el plano nacional o binacional, sino en el cotidiano de los servicios y programas, donde la diversidad cultural y las dinámicas migratorias tensionan las respuestas estatales. En este sentido, el análisis de la implementación adquiere un valor central para comprender los alcances y límites de las políticas sociales en espacios de frontera.

Los hallazgos de esta investigación refuerzan esa perspectiva. La comunidad de Chuy se muestra activa, con demandas claras y una fuerte práctica intercultural. Aquí el Trabajo Social puede desempeñar un rol de *mediador crítico entre Estado, mercado y sociedad*, potenciando redes locales, articulando con otros saberes de la interdisciplina y acompañando la formulación de políticas públicas adaptadas a la realidad fronteriza.

En síntesis, el territorio ofrece un escenario propicio para la integración transfronteriza sustentado en la convivencia cotidiana, la actividad económica y una identidad compartida. No obstante, para avanzar hacia un desarrollo sostenible es imprescindible fortalecer la gobernanza, consolidar políticas públicas efectivas, invertir en infraestructura

con criterios de justicia fiscal y promover activamente la diversidad cultural. Estas acciones permitirán consolidar un modelo de integración y aproximarse a generar movimientos en búsqueda del Desarrollo Regional Transfronterizo.

### **Reflexiones finales:**

Entre las apreciaciones que se considera relevante destacar, en primer lugar corresponde mencionar, que la elección de las dimensiones se ajustó al objeto de análisis, estas fueron de gran ayuda para construir este antecedente. Son interesantes las reflexiones que surgieron en las entrevistas, que llevaron a conocer en forma específica algunas características que se desconocían, tales como las especificidades de la cultura migratoria, la cultura idiomática propia, la influencia de comercio transfronterizo y los acuerdos a nivel municipal en territorio.

Se pretende comenzar las conclusiones reflexionando sobre el rol de trabajo social y cómo se articulan sus intervenciones en el territorio, en los fundamentos del ensayo se manifiesta la necesidad de articular saberes de la interdisciplina para generar una mirada crítica del territorio. Por lo tanto, preguntarse sobre el impacto de la intervenciones y la capacidad de generar conocimientos colectivos hacen al desafío de la profesión y convoca a pensar la práctica institucional del Trabajo Social.

En este marco, se considera que una de las líneas prioritarias de intervención desde el Trabajo Social debe centrarse en el fortalecimiento del tejido comunitario mediante espacios de participación, escucha activa y construcción de redes locales. Es necesario potenciar las capacidades de la comunidad, acompañando procesos de organización social que promuevan el ejercicio de derechos, la incidencia en políticas públicas y la valorización de saberes territoriales.

En este entendido, utilizar el concepto de Desarrollo Regional Territorial fortaleció la mirada integradora que se propone al estudiar la frontera y desarrollo en Chuy-Chuí, se entiende que son muchos los desafíos para el futuro, que es relevante pensar en políticas binacionales y acuerdos regionales que establezcan lineamientos claros en referencia a la gobernanza de ciudades fronterizas. El entramado social que sucede en el territorio fronterizo es un proceso de sumo interés para cuidar, potenciar y cultivar el desarrollo cooperativo. Este concepto resulta especialmente útil para el análisis de Chuy-Chuí, dado que permite reconocer cómo los habitantes de ambas ciudades construyen un espacio común, pese a la

división político-administrativa. Así, se puede pensar la frontera como un territorio relacional, donde lo transfronterizo constituye una forma de organización social y cultural que otorga identidad a las comunidades locales.

La frontera es un territorio singular en el que confluyen distintos factores que como se ilustró pueden facilitar o no el desarrollo territorial. Sin embargo, se evidencia que toda frontera es distinta, su historia es particular y los factores como su constitución histórica, influencias sobre la emigración y las dinámicas cambiarias pueden influenciar en cómo se dan o dejan de dar ciertos procesos que pueden beneficiar al territorio o generar desafíos.

Sin embargo, también es importante tener en cuenta como funciona la gobernanza nacional, para entender las dinámicas en las que está inscripto el territorio, dado el alto centralismo de nuestro país. De esta forma, es siempre útil pensar que el desarrollo local beneficiará a zonas que son olvidadas por los gobiernos centrales. Asimismo, se sugiere profundizar el abordaje de problemáticas estructurales como la desigualdad fiscal y el centralismo desde estrategias de articulación interinstitucional e interdisciplinaria, promoviendo la descentralización efectiva y el retorno equitativo de recursos.

En síntesis, la identidad intercultural compartida, el dinamismo comercial, la convivencia cotidiana y la existencia de redes locales de cooperación constituyen fortalezas claves. No obstante, persisten obstáculos significativos vinculados a la fragmentación jurídica de la frontera, la debilidad institucional de los acuerdos binacionales, la falta de inversión en infraestructura, y la ausencia de políticas públicas sostenidas en el tiempo.

En este contexto, el Trabajo Social podría intervenir potenciando las capacidades del territorio desde una perspectiva crítica y transformadora. Esto implica no solo acompañar procesos comunitarios, sino también incidir en la formulación de políticas públicas que reconozcan la especificidad fronteriza, promuevan la integración regional, y garanticen el ejercicio pleno de derechos para quienes habitan estos espacios. La articulación entre saberes locales, estrategias interinstitucionales y marcos normativos adecuados será fundamental para consolidar un modelo de desarrollo inclusivo y sostenible. Se entiende que, a nivel general del desarrollo, aún faltan las herramientas necesarias para abordar la situación particular de frontera seca y que la consolidación de población en diferentes territorios abarca nuevos problemas emergentes a medida que va creciendo.

Desde esta perspectiva, el desafío del Trabajo Social no solo es intervenir, sino hacerlo desde una ética crítica que reconozca la posición del profesional como parte de la clase trabajadora. Esto implica apostar a un desarrollo colectivo que promueva la autonomía de los territorios y las comunidades, en contraposición a las lógicas verticales y centralizadas

que predominan en la gobernanza nacional. El territorio fronterizo, con sus características únicas, demanda políticas binacionales que reconozcan su especificidad y promuevan acuerdos regionales con enfoque integrador. Como ciudadana del territorio y estudiante en proceso de formación, esta investigación nace del compromiso con una realidad que interpela, y busca ofrecer nuevas herramientas para profundizar la reflexión sobre la noción de territorio, sus desafíos y potencialidades. En definitiva, el Trabajo Social debe pensarse no solo como una práctica institucional, sino como una forma de intervención crítica, comprometida con la transformación social y la construcción colectiva de conocimiento.

Finalmente, pensar la práctica profesional desde una ética comprometida no es solo una consigna, sino una responsabilidad histórica. Es elegir una postura frente a la realidad, una manera de habitar el territorio desde el cuidado y la acción transformadora. Como plantea Drexler en sus letras, somos una especie en viaje, en constante transformación. Que esa movilidad, lejos de fragmentarnos, nos conecte y nos fortalezca para imaginar otras formas de desarrollo, otras maneras de vivir en el territorio.

Esta tensión refuerza la necesidad de asumir una praxis ético-política que permita al Trabajo Social problematizar las desigualdades y disputar sentidos en la construcción del desarrollo territorial. Netto (1992) y Montaño (2000) sostienen que la profesión debe orientarse hacia la lectura estructural de la cuestión social, comprendiendo que en territorios fronterizos como Chuy–Chuí las problemáticas de pobreza, comercio informal y fragmentación institucional son expresiones de desigualdades históricas y no meros problemas individuales.

Asimismo, Nogueira (2015) advierte que las manifestaciones de la cuestión social en América Latina están directamente ligadas a la reproducción de desigualdades estructurales, lo que en las fronteras se traduce en dinámicas de exclusión y en la subordinación a políticas centralizadas y al mercado global. Desde esta perspectiva, el desafío del Trabajo Social no es solo atender las consecuencias visibles de estas desigualdades, sino contribuir a la construcción de estrategias comunitarias y políticas inclusivas que fortalezcan la autonomía de los territorios. En este mismo sentido, Rozas (2010) aporta que la intervención profesional debe trascender la respuesta inmediata para convertirse en un proceso que potencie la construcción de ciudadanía, a través del reconocimiento de los sujetos como protagonistas de la vida social y política de la frontera.

A modo de conclusión, con mucho respeto y admiración, se incluye un fragmento del libro *Leyendas, historias y relatos de mi pago: Entre Castillos y las Sierras de San Miguel*

del maestro Félix Flügel, habitante de la ciudad de Chuy. Este texto funciona como síntesis simbólica del recorrido realizado, conectando teoría y experiencia en torno al territorio. Su valor radica en transmitir, desde la sensibilidad y la memoria afectiva, aquello que las palabras académicas muchas veces no alcanzan a expresar.

"El pago tiene una mística especial. Hay algo en su aire, en sus caminos, que enciende el fuego del alma. Y con esa llama se ilumina el sendero del recuerdo, de la evocación. Una corriente de afectos y nostalgias nos guía, como si tomara de la mano, hacia sus paisajes, hacia su gente, hacia todo lo que lo hace único."

(Flügel, F, 2025, p. 1)

Este estudio se propuso recuperar, a través de los relatos, una imagen simbólica del territorio. Desde el enfoque teórico se incorporaron múltiples insumos, pero también se buscó, desde la vivencia, narrar aquellas dimensiones sensibles que hacen de este lugar un espacio singular y único.

## Bibliografía:

Aguado, M. T. (1995). Investigación en educación multicultural: limitaciones y perspectivas. En *Actas del II Congreso Internacional de Educación Intercultural para la Paz*.

Arocena, F., & Aguiar, S. (Eds.). (2007). *Multiculturalismo en Uruguay: Ensayo y entrevistas a once comunidades culturales*. Montevideo: Trilce.

Benedetti, A. (2014). Espacios fronterizos del sur sudamericano: Propuesta de un modelo conceptual para su estudio. *Estudios Fronterizos*, 15(29), 11–47. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0187-69612014000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-69612014000100001)

Becker Pinto, G. (2023). La instrumentalidad de las fronteras entre Brasil y Uruguay: construyendo una ciudadanía regional. *Revista de Derecho*, 22(44), 61–82.

Bueno Sánchez. (2004). *Apuntes sobre la migración internacional y su estudio*. Zacatecas: Unidad Académica de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de Zacatecas.

Cardarello, A., & Magri, A. (2011). La reforma en el sistema municipal en Uruguay. En C. J. Navarro & D. Cravacuore (Eds.), *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica: Las bases formales de los procesos de gobernanza local*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Castles, S., Miller, M. J., & Quiroz, L. R. M. (2004). *La era de la migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, 21(1.149). Universidad de Barcelona.

Clemente, I. (2011). La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 19(1), 165–184. <http://scielo.edu.uy/pdf/rucp/v19n1/v19n1a07.pdf>

Clemente, I. (2021). Frontera sureste de Uruguay: territorio y sociedad. En T. Porcaro & E. Silva Sandes (Eds.), *Fronteras en construcción. Prácticas sociales, políticas públicas y*

*representaciones espaciales desde Sudamérica.* Buenos Aires: Teseo Press.  
<https://doi.org/10.55778/ts878691428>

Clemente, I., & Hernández, D. (2012). Políticas de cooperación, integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera Uruguay-Brasil (2002–2012). *Geo UERJ*, 14(23), 763–792.

Coraza de los Santos, E., & Uriarte Bálsamo, P. (2024). *Movilidad y frontera en el límite Uruguay–Brasil: migración en tiempos de Covid en la ciudad binacional Chuy–Chuí. Tempo do Mundo*, (35), 29. <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/585/443>

Corbo, R., Vidal Vitello, M., Gómez, N., Yocco, E., Marino, S., & Yocco, E. (2022). *Sector turismo en la zona Este y Suroeste de Uruguay - Detección de necesidades y oportunidades de empleo y formación profesional desde una perspectiva territorial.*

Díaz-Bravo, L., Torruco-García, U., Martínez-Hernández, M., & Varela-Ruiz, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162–167.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-50572013000300009&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S2007-50572013000300009&script=sci_arttext)

Gravano, A. (2003). *Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbólica de la vida urbana*. Espacio

Estrada, R. E. L., & Deslauriers, J. P. (2011). La entrevista cualitativa como técnica para la investigación en Trabajo Social. *Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, 61, 2–19. <http://www.margen.org/suscri/margen61/lopez.pdf>

Hartman, L. (2011). *Gesto, palabra y memoria: actuaciones de narradores*. Editorial UFSC.

Kersch, D. F., Cañete, G. L. R., & de Mello, F. C. (2015). *El contacto español-portugués en Chuy-Chuí, en el sur del Brasil*. En *Lengua española, contacto lingüístico y globalización* (pp. 183-XXX).

Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. *La Gobernanza Hoy*, 10, 57–82.

La entrevista en investigación cualitativa (s.f.). Recuperado de:  
[http://www.ujaen.es/investiga/tics\\_tfg/pdf/cualitativa/recogida\\_datos/recogida\\_entrevista.pdf](http://www.ujaen.es/investiga/tics_tfg/pdf/cualitativa/recogida_datos/recogida_entrevista.pdf)

Laurnaga, M. E. (2001). *Descentralización sin municipalización: Reforma del Estado y gobiernos subnacionales en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.

Magri, A. (2011). Gobernabilidad y gobernanza, dilemas para el desarrollo político en las áreas metropolitanas. Estudio de caso del Programa Agenda Metropolitana de Montevideo.

Mazzei, E., & de Souza, M. (2013). *La frontera en cifras*. Montevideo: Universidad de la República. <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/La%20Frontera%20en%20Cifras%20.pdf>

Mazzei, E. (2016). *Las sociedades fronterizas: visiones y reflexiones*. Montevideo: Centro de Estudios de Frontera, Universidad de la República.

Montaño, C. (2000). *A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução*. Cortez.

Moreira, C., & Veneziano, A. (1998). La descentralización en la reforma constitucional en Uruguay: escenarios y desafíos. *Prisma*, (14).

Navarro, C. J. (2004). *Sociedades políticas locales: Democracia local y gobernanza multinivel* (Documento de trabajo). Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.

Netto, J. P. (1992). *Transformações societárias e Serviço Social*. Cortez

Nogueira, V. M. R., & Tumelero, S. M. (2015). A relativa autonomia do assistente social na implementação das políticas sociais: elementos explicativos. *O Social em Questão*, 18(34), 205–228.

Nogueira, V. M. R. (2022). Políticas públicas, migraciones fronterizas y derechos sociales: impactos de los procesos de implementación. Comunicación presentada en el II Congreso Internacional: Migraciones, Derechos Humanos y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8378927>

Porcaro, T. (2017). Perspectivas teóricas en el estudio de las fronteras estatales desde la geografía. En A. Benedetti (Ed.), *Bordes, límites, frentes e interfaces: Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras* (pp. 83–102). El Colegio de la Frontera Norte.

Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). Introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, (14), 5–39.  
<https://www.redalyc.org/pdf/175/17501402.pdf>

Quiñones, M., Supervielle, M., & Acosta, M. J. (2015). *Introducción a la sociología cualitativa: Fundamentos epistemológicos y elementos de diseño y análisis*. Área Ciencias Sociales y Artística.

Ríos Gonçálvés, G. (2013). *Oportunidades y acceso al desarrollo de comunidades urbanas en territorios transfronterizos. Barra do Quarai (Br.), Bella Unión (Ur.) y Monte Caseros (Arg.)*. Ponencia presentada en las XII Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/38281>

Rodríguez Miranda, A. (2010). La frontera Uruguay-Brasil y el desarrollo local. *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 19(37), 14–51.

Rótulo, D., Baudean, M., Abrucio, F., & Cohn, N. (2014). Gobernanza y políticas de cooperación fronteriza: el caso Brasil-Uruguay. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 135–166. <https://clad.org/wp-content/uploads/2024/03/058-05.pdf>

Rozas, M. (2010). *La intervención en trabajo social: una perspectiva crítica*. Espacio.

Rozas, M. (2015). *Intervención social y construcción de ciudadanía*. Espacio.

Souza, M. (2009). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Lugar Editorial.

Trindade, V. (2016). Entrevistando en investigación cualitativa y los imprevistos en el trabajo de campo: de la entrevista semiestructurada a la entrevista no estructurada. En P. Schettini & I. Cortazzo (Coords.), *Técnicas y estrategias en la investigación cualitativa*. Universidad de La Plata.

Walsh, C. (1998). La interculturalidad y la educación básica ecuatoriana: Propuestas para la reforma educativa. *Procesos. Revista Ecuatoriana de Historia*.