

# Aportes para la construcción de una agenda para el Desarrollo Local Transfronterizo (DLT) en América Latina

**Javier Marsiglia**

Uruguayo. Magíster en Desarrollo Local por la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor e Investigador del Instituto de Estudios del Desarrollo Regional y Local (IDEL). Universidad Católica del Uruguay (UCU). Integrante de la Asociación Iberoamericana de Desarrollo Local Transfronterizo (AIDELTRA).



## Introducción

En nuestra AL, los gobiernos nacionales perciben muchas veces las fronteras como un territorio sin especial interés económico o político, y ni siquiera con interés militar, como en otros tiempos. Son verdaderas “trastiendas” que quedan muy lejos de los centros de decisión. Esto tiene bastante que ver con la forma como se han ido constituyendo los estados en AL y las pautas de ordenación del territorio.

Seguindo a Fernando Barreiro<sup>1</sup>, es posible identificar en los procesos de integración regional y cooperación transfronteriza algunos elementos de carácter macro que inciden muchas veces negativamente en la marcha de los mismos. Destacamos, por ejemplo:

- a) la inestabilidad económica de los países y la existencia de estrategias macroeconómicas diferentes
- b) los intercambios comerciales dependen de oscilaciones de precios internos y tipos de cambio (actividades comerciales informales y coyunturales)
- c) el alto grado de centralización nacional de decisiones, lo que implica restricciones importantes para las instituciones locales.

Estos obstáculos generan una imagen ambivalente en cuanto a la virtualidad de estos procesos de integración. Seguindo al autor señalado, los podemos caracterizar con base en algunos elementos que marcan las principales potencialidades y limitaciones de los mismos. Los resumimos en el siguiente cuadro que adaptamos del material citado:

## Potencialidades

- Integración productiva. Clusters transfronterizos.
- Flujos y movilidad mano de obra
- Comunicación, interacciones, capital social
- Concentraciones comerciales
- Ecosistemas compartidos
- Historias de vida, familias transfronterizas.
- Pautas culturales comunes
- Transporte y comunicaciones operando en red
- Importancia creciente en procesos de integración regional

## Limitaciones

- Marginalidad y lejanía de los centros de decisión
- Vigilancia y control. Seguridad
- Tráfico y comercio ilegal
- Inmigración ilegal
- Trabas aduaneras a la circulación
- Diferencias étnicas y culturales
- Desconfianza y prejuicios.
- Interés nacional predominante
- Asimetrías y desequilibrios
- Déficit en infraestructuras y servicios
- Mayor pobreza relativa dentro del país

Más allá de estas potencialidades y limitaciones, hay que constatar la renovada importancia de la integración física y política latinoamericana. Se está definiendo una nueva geografía económica con una mayor relevancia de los territorios, y, a la vez, los procesos de descentralización y desconcentración han significado mayor autonomía de los gobiernos subnacionales en su acción, tanto a nivel nacional como internacional.

Sin embargo, la experiencia latinoamericana en las áreas fronterizas, sigue basada fundamentalmente en acuerdos binacionales. Se trata, en la mayoría de los casos, de una forma de cooperación promovida y gestionada por los gobiernos nacionales, en supuesto beneficio de las poblaciones fronterizas de ambos países.

A pesar de esto, existen experiencias interesantes de cooperación transfronteriza, autogestionadas desde los propios territorios, aunque con alcances limitados y objetivos acotados. Sobre todo, porque aún es muy incipiente la capacidad de construir mecanismos de concertación entre los gobiernos intermedios, que les den estabilidad y continuidad en el tiempo a las relaciones institucionales, y también a la gestión de

aspectos específicos de las problemáticas transfronterizas.

La clave para consolidar los procesos de cooperación transfronteriza es avanzar en una combinación armónica y racional entre las políticas horizontales (a nivel del territorio) y las políticas verticales (entre el territorio y los niveles superiores de la organización estatal). Este tipo de gobernanza multinivel sienta las bases para dar un salto cualitativo del concepto de desarrollo territorial endógeno, al de cooperación y DLT. De esta forma, se abre una dimensión totalmente nueva del desarrollo local, que retoma los elementos del desarrollo territorial, pero al mismo tiempo rompe con las rígidas divisiones nacionales, creando nuevas áreas de desarrollo y estabilidad que, sin contradecir la lógica de los Estados nacionales, las coloca en una dinámica de mayor integración.

La clave de este tipo de cooperación es que la misma surja a partir de problemas que afecten a organizaciones de ambos lados de la frontera. Preparar el terreno para esto implica, en primer lugar, facilitar el intercambio de información de calidad entre los actores de ambos lados, y, en segundo lugar, posibilitar que el tejido productivo e institucional se fortalezca y genere un posicionamiento diferenciado de la región. La relación transfronteriza no anula las relaciones al interior de los países, en todo caso, las reposiciona y las potencia, pero generar esta dinámica de cooperación de manera efectiva y visible es un proceso a largo plazo.

2. Lecciones aprendidas a la luz de la experiencia comparada en algunas áreas de frontera en AL

A partir de estas primeras consideraciones generales, apuntaremos algunos aspectos más específicos que surgen de nuestra experiencia acumulada y de los intercambios generados en el ámbito de la Asociación Iberoamericana de Desarrollo Local Transfronterizo, AIDELTRA, que procuran "aterizar" los planteamientos más teóricos realizados a algunas pautas de intervención que se pueden aplicar en los territorios:

a) Diagnóstico estratégico y Mapa de Actores Transfronterizo.

Al comenzar una experiencia de DLT, es fundamental contar con un adecuado sistema de información de los principales indicadores socioeconómicos a ambos

lados de la frontera (para que a futuro se pueda construir un verdadero Observatorio de Información Transfronteriza), y un relevamiento exhaustivo del sistema local de actores. Determinar sus características por tipo de actor (político-administrativo; empresarial; socio-territorial); puntos fuertes y débiles sobre los que actuar para consolidar



y potenciar acciones estratégicas; principales hitos en cuanto a acciones de cooperación; conflictos potenciales o latentes, etc.

b) Constituir y fortalecer en el territorio a los agentes de desarrollo local transfronterizo (ADL).

La existencia en los territorios de este perfil de técnicos, dirigentes sociales y sindicales, cooperativistas, microempresarios, políticos locales, etc. resulta un factor dinamizador del DLT. Agentes formados, con capacidad de liderazgo y con aptitud para la articulación de intereses y racionalidades diferentes, son un capital muy importante para un territorio con pretensiones de generar oportunidades de desarrollo integrado. Potenciar el encuentro, trabajar en red para capitalizar acumulaciones diversas y estructurar estrategias de intervención concertadas en torno a proyectos comunes.

c) Un sistema transfronterizo que apueste al conocimiento y la innovación

En línea con el punto anterior, no solo contar con ADL, sino también con programas de formación en la acción, que permitan instalar en el territorio un clima de discusión, una agenda de asuntos transfronterizos, que conjuntamente con su difusión, pueden generar un ámbito adecuado y confiable para la negociación y concertación en el territorio. Para esto es fundamental la coordinación con los sistemas de generación de conocimiento de nivel universitario y tecnológico, apostando a una cultura de la investigación y la innovación que repose en las características particulares de los territorios transfronterizos considerados.

d) La escala territorial pertinente; la agenda de asuntos prioritarios y estratégicos y los acuerdos de cooperación entre actores clave

Instalar en el territorio y a partir de los actores estratégicos, temas que puedan permear en la sociedad como valores agregados de la cooperación transfronteriza, asumiendo los riesgos que supone la desconfianza de una historia de división más que de cooperación. La agenda deberá construirse entre representantes del amplio espectro de la sociedad local-regional: gobiernos subnacionales y locales, empresas y comunidad.

Es muy importante la consecución de acuerdos entre los gobernantes locales, pero



es clave que los acuerdos logren implicar además de representantes políticos y técnicos, a la pluralidad de actores locales que se mueven en el escenario transfronterizo.

La escala territorial es fundamental para la eficiencia y eficacia de las prácticas de DLT. En ese sentido, el espacio debe ser lo razonablemente grande como para poseer una diversidad de factores complementarios que potencien las posibilidades de desarrollo, con riqueza y heterogeneidad de opciones. Al mismo tiempo, lo suficientemente pequeño como para tener el control del conjunto, de forma que el abordaje de los asuntos priorizados se adecue a los recursos actuales y potenciales, a los tiempos y las capacidades del sistema de actores transfronterizo. Los territorios de una escala media (microrregional, comarcal) parece la más idónea para establecer procesos exitosos, donde el conocimiento, los factores de producción y los actores pueden articularse con relativa facilidad para construir una estrategia común.

e) La competitividad sistémica como motor del DLT

Apostar al fomento de la capacidad emprendedora, buscando un posicionamiento competitivo desde el territorio transfronterizo. Una mayor preocupación de las organizaciones empresariales acerca de "la construcción de entornos innovadores territoriales" vinculados a priorizar temas como el acceso a servicios de desarrollo empresarial (información de mercados, capacitación, nuevas tecnologías, etc.); la búsqueda de una mayor cooperación entre empresas y el fortalecimiento de un tejido empresarial que funcione en lógica de clusterización; la promoción de iniciativas con

apoyo estatal e internacional que faciliten el acceso a estos servicios, sobre todo, para las micro y pequeñas empresas que tienen mayores dificultades de gestión y financiación.

f) La institucionalidad necesaria

Otro aprendizaje de significación refiere a la importancia de que exista una institucionalidad transfronteriza, aunque sea en una primera etapa dependiente de los niveles nacionales, pero que puede ser mejorada en base a una participación mayor de las instancias subnacionales y locales. Es un marco necesario de contención y proyección de las expectativas, iniciativas y proyectos de los actores. Esto no obsta que en base a la maduración del proceso de DLT, se generen alianzas estratégicas entre actores de nivel local transfronterizo, que puedan acumular poder para dialogar más horizontalmente con las instancias dependientes de los gobiernos nacionales.

g) La comunicación y difusión como factores de visibilidad, construcción de imagen y sostenibilidad de las experiencias.

Estamos en presencia de una temática poco conocida y que necesita de un posicionamiento y credibilidad en la "opinión pública", y particularmente en el imaginario de la población que habita en zonas de frontera. La información sistemática y los planes de comunicación deben generar contagio y acicate en los diferentes actores para imaginar nuevos escenarios deseables y posibles para los territorios transfronterizos, con niveles crecientes de apoyo y legitimidad. 