

**Comisión de Cooperación para el Desarrollo
de Zonas de Frontera Argentina-Uruguay**



I N F O R M E F I N A L

Cooperación Técnica BID-CODEFRO ATN/SF 3495-RE

Unidad ejecutora: Oficina de la CEPAL en Buenos Aires

Versión preliminar, Abril 1991.

INDICE

1. INTRODUCCION	1
2. PRINCIPALES ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y TECNICOS	3
A. Antecedentes institucionales	3
B. Antecedentes técnicos	6
3. BREVE CARACTERIZACION DEL AREA FRONTERIZA ARGENTINO-URUGUAYA Y SINTESIS DE LOS DIAGNOSTICOS SOBRE POSIBILIDADES DE COOPERACION E INTEGRACION BINACIONAL	10
A. Introducción	10
B. Localización, recursos naturales y medio ambiente	10
C. La economía del Area Fronteriza	15
D. El sector agrario y agroindustrial en el Area	17
E. Desarrollo del sector turístico en el área binacional y posibilidades de complementación.	31
F. Marco normativo y de procedimientos para el intercambio comercial, productivo y de transporte	34
G. Infraestructura de transporte en el proceso de integración del Area Fronteriza ...	38
H. La demanda de transporte en la región fronteriza	44
I. Energía: red regional de abastecimiento de gas	46
J. Contaminación del Río Uruguay y la red de saneamiento ambiental regional	48

K. Complementación binacional socio-cultural y en educación superior.	50
L. Las instituciones en el Area Fronteriza	54
M. Reflexiones finales del diagnóstico.	56
4. ESTRATEGIA Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA	59
A. Orientación estratégica del Programa	59
B. Objetivos del Programa	62
C. Marco conceptual de cooperación, integración y desarrollo local.	67
D. Consideraciones sobre el rol del área fronteriza Río Uruguay en los procesos de integración en el Cono Sur	73
5. PROGRAMA DE INTEGRACION Y COOPERACION FRONTERIZA: DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES Y MODULOS DE TRABAJO	76
<u>Componente: (a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial</u>	80
(i) Servicios Tecnológicos Binacionales de Apoyo a la Producción Agropecuaria y Agroindustrial	81
(1) Módulo de Cooperación en Tecnología Agropecuaria y Forestal	81
(2) Módulo Binacional de Sanidad Vegetal	82
(3) Módulo de Tecnologías de Postcosecha y Procesamiento Agroindustrial	83
(4) Módulo de tipificación y control de calidad de productos agrícolas y agroindustriales del Río Uruguay:	84
ii) Servicios Binacionales de Promoción Productiva y Desarrollo Empresarial	84
(1) Unidad Binacional de Información, Capacitación y Formación Gerencial	85

(2) Módulo de Promoción de Nuevos Productos de Exportación No Tradicional (Centro Binacional de Gestión Productiva)	86
(3) Módulo Binacional de Preinversión:	87
(iii) Financiamiento Binacional de Inversiones	87
(1) Programa Binacional de Financiamiento de Pequeñas Iniciativas	88
(2) Programa Binacional de Crédito Agroindustrial	88
(iv) Fortalecimiento Institucional Binacional para Actividades Productivas	89
<u>Componente: (b) Complementación y Desarrollo Turístico</u>	90
(i) Complementación en el desarrollo de una imagen turística regional.	90
(1) Complementación en el desarrollo de inventarios de recursos, atractivos y servicios turísticos,	91
(2) Rehabilitación socio-económica y físico ambiental de pequeños poblados históricos y ciudades de migrantes ubicados en las márgenes del río Uruguay.	91
(3) Viabilidad de productos turísticos alternativos: turismo rural	93
(ii) Estudio de demanda y estrategia de marketing	93
(iii) Información turística regional	94
(1) Proyecto operativo piloto en Fray Bentos-Gualeguaychú.	94
(iv) Capacitación y formación de recursos humanos	95
<u>Componente: (c) Facilitación, desregulación y simplificación del comercio y del transporte</u>	95

(i) Establecimiento de un sistema integrado de tramitación y control aduanero	96
(1) Implementación de un sistema integrado de tramitación y control de aduana	97
(2) Control integrado de las mercaderías y los vehículos	97
(ii) Modificación de los procedimientos de comercio exterior.	98
(1) Reducción de las intervenciones administrativas en las operaciones de comercio exterior	98
(2) Supresión del visado consular.	98
(3) Régimen simplificado, para el área de frontera, de exportaciones e importaciones transitorias y de facon industrial	98
(iii) Facilitación del transporte fronterizo	99
(1) Régimen especial del transporte fronterizo	99
(2) Régimen de turismo en circuito cerrado para las zonas de frontera.	99
(iv) Propuesta referente al marco legal para los emprendimientos empresariales.	100
(1) Necesidad de un estudio para la elaboración del estatuto de emprendimiento empresariales en el MERCOSUR	100
<u>Componente: (d) Obras múltiples para la facilitación del tráfico en pasos de frontera.</u>	101
(1) Obras de infraestructura	101
(2) Equipamiento en puestos de frontera	102

<u>Componente: (e) Redes de infraestructura de Transporte</u>	102
(i) Red portuaria y fluvial	103
(1) Programa de obras de mantenimiento diferido en terminales.	103
(2) Módulo de concentración de cargas portuarias binacionales.	104
(3) Análisis del impacto de los proyectos significativos de transporte sobre los puertos regionales	104
(ii) Infraestructura vial	105
(iii) Equipamiento e infraestructura ferroviaria	105
<u>Componente: (f) Energía: red de abastecimiento regional de gas</u>	106
<u>Componente: (g) Preservación del medio ambiente en la integración fronteriza</u>	107
(1) Cooperación, capacitación y difusión ambiental	108
(2) Fortalecimiento institucional y compatibilización de normativas.	108
<u>Componente: (h) Contaminación del Río Uruguay y Red de saneamiento ambiental</u> ..	109
(i) Plan de control de fuentes puntuales de contaminación.	109
(1) Estudios técnicos básicos	109
(2) Red de alcantarillado y plantas de tratamiento.	109
(3) Plan de tratamiento de efluentes industriales	110
(ii) Evaluación de la contaminación proveniente de fuentes no puntuales	110
(iii) Programa de vigilancia e investigación aplicada	111

(1) Establecimiento de programas de vigilancia y control	111
(2) Módulo de investigaciones aplicadas.	111
<u>Componente: (i) Integración socio-cultural y cooperación sanitaria.</u>	111
(i) Intercambio Universitario Binacional Fronterizo	112
(1) Fondo regional binacional para el desarrollo de investigaciones científicas conjuntas, cursos compartidos e intercambio de becarios y docentes.	112
(ii) Medios de comunicación de alcance regional	113
(1) Facilitación del marco institucional y normativo.	113
(2) Centros de Difusión Cultural Binacional y Radios FM Universitarias.	113
(3) Canal binacional de televisión UHF interactivo	114
(4) Módulo de Capacitación y formación de recursos humanos especializados.	115
(iii) Recuperación del patrimonio histórico del área binacional para articular su uso actividades educativas, recreativas, culturales y de investigación.	115
(3) Museo Itinerante "Encuentro de dos mundos"	116
(iv) Cooperación sanitaria	117
<u>Componente: (j) Fortalecimiento institucional</u>	118
6. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS DEL PROGRAMA	120
A. Marco Institucional del Programa	120
B. La Organización y Administración del Programa	124
C. La Ejecución de algunos aspectos particulares del Programa.	126

D. Seguimiento y Evaluación	128
7. COSTO Y FINANCIACION DEL PROGRAMA	130
8. BENEFICIOS Y JUSTIFICACION DEL PROGRAMA	137
A. Resultados inmediatos	139
B. Resultados esperables a Corto plazo	140
C. Resultados a Mediano Plazo	141
ANEXO 1: "Breve Caracterización Agropecuaria del área fronteriza del Río Uruguay"	
ANEXO 2: "Complementación y Cooperación Agroindustrial"	
ANEXO 3: "Infraestructura de Transporte y Puertos"	
ANEXO 4: "Facilitación, Simplificación y Desregulación del Comercio y del Transporte en el Programa CODEFRO"	
ANEXO 5: "Detalle de los Módulos de Complementación Turística"	
ANEXO 6: "Fortalecimiento de los Medios de Comunicación Masiva Binacional en la Región Fronteriza Argentino Uruguayaya"	
ANEXO 7: "Elementos para analizar el Desarrollo Institucional de CODEFRO"	
ANEXO 8: "Componente ambiental en el Programa de Integración y Cooperación Fronteriza"	

PRINCIPALES SIGLAS UTILIZADAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CODEFRO	Comisión para el Desarrollo de Zonas de Frontera Argentina-Uruguay
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INIA	Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria
LATU	Laboratorio Tecnológico del Uruguay
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CTM	Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
MERCOSUR	Mercado Común del Cono Sur
CAUCE	Convenio de Cooperación Económica Argentino-Uruguayo
PNUD	Programa Naciones Unidas para el Desarrollo
UAPAG	Unidad de Apoyo y Evaluación de Proyectos Agroindustriales de Granja (ROU)
UNER	Universidad Nacional de Entre Ríos

1. INTRODUCCION

- 1.1. Este Informe presenta los elementos que compondrían un primer programa de integración y cooperación fronteriza sobre el Río Uruguay orientado centralmente a propiciar y fomentar una mayor interrelación económica y social entre las regiones limítrofes. En este sentido, es el resultado final previsto en los objetivos de la Asistencia Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (ATN/SF-3495-RE) a la COMISION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE FRONTERA ARGENTINA-URUGUAY (CODEFRO) y ejecutada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Oficina en Buenos Aires. El Informe busca cumplir con el objetivo de aportar los elementos necesarios para permitir a la CODEFRO la adopción de decisiones sobre la puesta en marcha de un Programa de Integración y Desarrollo Fronterizo incluyendo áreas prioritarias, componentes sectoriales, módulos operativos claves y algunos aspectos referidos a la organización y ejecución del Programa y a la solicitud de financiamiento externo necesario.
- 1.2. Este estudio ha sido elaborado por la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, por medio de un equipo técnico conformado por profesionales y especialistas de ambos países que trabajaron conjuntamente en el período Noviembre de 1990 a Abril de 1991.¹ Metodológicamente, se conformaron equipos binacionales por áreas temáticas y sectoriales y se realizó una intensa actividad de campo y de interacción con los agentes e instituciones locales del area binacional.
- 1.3. El desarrollo de la asistencia técnica contó además con el apoyo de expertos financiados por el Proyecto Bipartito Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Rep. Argentina-CEPAL Buenos Aires y por el Instituto para la Integración de América Latina INTAL-BID.
- 1.4. En la ejecución de la asistencia técnica se recibió importante colaboración de un conjunto muy amplio de autoridades y técnicos de los Gobiernos departamentales, provinciales y municipales y de las autoridades nacionales; de los organismos técnicos especializados (INTA, INIA, LATU), de organismos oficiales; de universidades y facultades que operan en la región; de empresas comerciales privadas, de asociaciones y cámaras empresariales; de entidades civiles de las comunidades fronterizas del Río Uruguay. Asimismo, se contó con el apoyo y la cooperación de otros organismos internacionales actuantes en la Región, especialmente de los Comités de

¹Bajo la supervisión de la Dirección de la Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, el equipo de trabajo, que actuó en permanente contacto con los Secretarios Técnicos de CODEFRO -F.Yofre y H.M.Lawlor-, se estructuró sobre la base de un coordinador técnico, F.Gatto y cuatro consultores-coordinadores de área, G.Aishemberg (Agroindustria), J.C.Darriulat (Turismo), H.Díaz Hermelo (Infraestructura y Medio Ambiente) y R.Schmukler (Aspectos Institucionales). Participaron como consultores: D.Achard, C.Amorin, E.Arceo (INTAL), M.Bontá Moret, A.Cascardo, J.Ferreira (CEPAL-MRE), M.Ganzana, P.Garbarino, A.Gotusso, S.Lacau, S.Levin, D.Levy (INTAL), L.Mosa (CEPAL-MRE), J.Notaro, N.Prudkin, R.Rodríguez, B.Slutsky, L.Vadés, R.de Villalobos y L.Yanes. Complementariamente participaron como Asesores Regionales H. Martínez Lawlor y J. Damiani y se contó con la colaboración de R. Ermácora. En el apoyo organizativo y secretarial directo participaron S.Gasibe, C.Vargas y M.Montivero. El equipo de trabajo recibió apoyo del personal de la Oficina de CEPAL Buenos Aires quien ejecutó, con la colaboración de la Oficina de CEPAL de Montevideo, del PNUD de Uruguay y la sede de CEPAL en Santiago de Chile, la administración de la Asistencia Técnica.

Frontera y de la Comisión Administradora de Río Uruguay (CARU) y funcionarios del BID, de su sede en Washington y de su representación en Buenos Aires.

- 1.5. El material que constituye este documento, sus anexos y apéndices conforma un programa inicial de cooperación e integración binacional de carácter multidimensional orientado a establecer bases operativas para cristalizar en acciones o proyectos concretos las propuestas de integración regional fronteriza. La dinámica propia del trabajo realizado por los técnicos motivó -como subproducto- el fortalecimiento de vinculaciones entre instituciones de ambos países, la realización de eventos específicos referidos a la temática de integración y la puesta en marcha de pequeños proyectos locales de cooperación. Por otra parte, la tarea realizada generó información adicional sobre aspectos de la problemática de integración a nivel país-país, que fue transferida a los organismos públicos o sectores privados pertinentes.
- 1.6. La experiencia recogida en la zona indicaría que poner en ejecución con cierto éxito un programa de integración y cooperación binacional requiere conformar un marco referencial fértil y atractivo, orientado por escenarios de mediano plazo y que incida de manera directa, positiva y previsible sobre las expectativas de los sectores económicos y sociales fronterizos. En última instancia, implica un fenómeno de innovación social de larga maduración que impone modificaciones sustantivas a las pautas actuales de funcionamiento.
- 1.7. El nivel actual de integración y cooperación regional, especialmente en el ámbito económico-productivo es reducido y débil. Las características de los procesos de crecimiento económico de ambos países y sus diferentes y complejas situaciones macroeconómicas no facilitaron operativamente avances en esa dirección. En el escenario futuro subsistirán algunas de esas variables inciertas; especialmente aquellas de corto plazo, que dificultarán transitar sin mayores inconvenientes el proceso progresivo de mayor articulación e interdependencia económica productiva. Sin embargo, resulta claro que, en gran medida, las potencialidades productivas de la región requieren de un mayor nivel de complementación y cooperación para poder materializarse.
- 1.8. El presente Informe comienza con una breve revisión de los antecedentes relacionados con el proceso de integración argentino-uruguayo con particular referencia a los esfuerzos concentrados en las áreas fronterizas del Río Uruguay y continúa con la presentación de un diagnóstico socio-económico del área fronteriza desde el enfoque de la potencialidad de integración binacional y del desarrollo fronterizo. En el capítulo IV se presentan los objetivos del Programa y los elementos básicos de su estrategia. En el capítulo V se describen los componentes y módulos del Programa. Posteriormente, el Informe presenta una propuesta de organización institucional consistente con los objetivos del Programa y una estimación global de los costos y de los requerimientos de financiamiento correspondientes. El capítulo VIII resume los beneficios y resultados previstos. El Informe se complementa con ocho Anexos y varios apéndices y adjuntos, los cuales presentan información detallada sobre las distintas propuestas.

2. PRINCIPALES ANTECEDENTES INSTITUCIONALES Y TECNICOS

- 2.1. La decisión de los Gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay de encarar un Programa de Integración y Desarrollo Fronterizo reconoce una larga serie de antecedentes histórico, jurídico y políticos, los cuales, junto a un conjunto de antecedentes técnicos, han permitido avanzar progresivamente en la estructuración de esta iniciativa. En particular, es importante señalar que la formulación de este Programa se está realizando simultáneamente, y naturalmente influenciada, por el proceso de integración orientado a la conformación del Mercado Común (Argentina-Brasil-Uruguay-Paraguay) a partir de 1995. Este contexto político-operativo superior otorga al tema de integración fronteriza del Río Uruguay una dimensión y rol inexistente anteriormente.

A. Antecedentes institucionales

- 2.2. Históricamente, el Area Fronteriza del Río Uruguay ha sido objeto de numerosas iniciativas entre los dos países involucrados. Con precisión puede señalarse que ya en 1938 un acta especial entre ambas naciones mencionaba explícitamente el objetivo del desarrollo binacional conjunto y, en particular, el aprovechamiento de los recursos hídricos comunes. En 1946 se estableció un marco jurídico y se promovieron los estudios dirigidos a su aprovechamiento. Consecuentemente se organizó la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM), cuya gestión y acciones culminaron, en una primera etapa, en la construcción y puesta en operación del proyecto hidroeléctrico del mismo nombre en 1982. La CTM incluyó, además, entre sus funciones, la promoción del desarrollo regional de una zona binacional, que se detalla más adelante.
- 2.3. Hacia mediados de la década de los años setenta, una serie de iniciativas de integración entre Argentina y Uruguay cristalizaron en varios acuerdos explícitos. En 1975 se suscribió en la ciudad de Salto el Estatuto del Río Uruguay, que tiene como principal antecedente el Tratado de Límites del Río Uruguay de 1961. Con similar criterio que el utilizado en el tratamiento del Río de la Plata, se acordó la creación de una Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU). El objetivo global del Estatuto fue establecer "los mecanismos necesarios para el óptimo y racional aprovechamiento del río Uruguay" (Art.1)², siendo sus principales áreas de incumbencia las referidas a la navegación del río, obras de infraestructura, facilidades portuarias, alijos y cargas, aprovechamiento de las aguas, conservación de los recursos naturales involucrados y las funciones de protección del medio acuático. La CARU quedó formalmente constituida en noviembre de 1978, en la ciudad de Paysandú.

²Para una recopilación y análisis de la legislación binacional referida al Río Uruguay, véase: V. Gonzalez Lapeyre, "Tratado de Límites y Estatuto del Río Uruguay", V. Gonzalez Lapeyre y Y. Flangini, "El Estatuto del Río Uruguay".

- 2.4. En 1974 se concretó el primer convenio general de cooperación económica argentino-uruguay, conocido como CAUCE. El Convenio tuvo como objetivos generales intensificar el comercio recíproco entre ambos países; coordinar actividades industriales, propiciando una mayor eficiencia de los sistemas productivos y un aprovechamiento de las economías de escala; estimular las inversiones dirigidas a incrementar la capacidad competitiva de ambos países en terceros mercados; facilitar la creación de empresas binacionales y brindar el marco general para el desarrollo de otros instrumentos específicos del proceso de integración binacional. El documento inicial fue perfeccionado con instrumentos y protocolos específicos, que ampliaron el ámbito sectorial de aplicación del Convenio y se constituyó una Comisión Monitora en 1976 (Acta de Gualeguaychú). El CAUCE enmarcó un vigoroso proceso de relaciones y de cooperación tecnológica, comercial y económica, especialmente en la década de los años ochenta.
- 2.5. Posteriormente se concretaron varios acuerdos y convenios sectoriales, destacándose, a los fines de su implementación regional en el Río Uruguay, aquellos referidos a cooperación cultural (diciembre de 1975), sobre la aplicación recíproca de regímenes de seguridad social (diciembre de 1975), sobre cooperación científica y tecnológica (junio de 1977) y facilitación de turismo (diciembre de 1980).
- 2.6. La temática de integración a nivel nacional y fronterizo adquiere una nueva dimensión con el advenimiento de los gobiernos democráticos en ambos países en la primera mitad de los años ochenta. En ese sentido, la Declaración de Colonia sobre integración física y social (mayo de 1985) y el Acta de Colonia establecieron objetivos de complementación en diversas actividades productivas, de infraestructura y de servicios, y dispusieron de mecanismos políticos para impulsar estas acciones.
- 2.7. Como resultado del Acta de Colonia, se establece a partir de 1986 -inicialmente a título experimental en el paso fronterizo Fray Bentos-Puerto Unzué- el Control Único de Frontera y Documentación Unificada. El resto de los pasos fronterizos se incorporaron al sistema hacia fines de 1986. La puesta en práctica definitiva se consagró en el Acta de Buenos Aires de septiembre de 1987. Asimismo, desde mediados de 1987 quedaron constituidos tres comités de frontera en el área del Río Uruguay (Fray Bentos-Puerto Unzué, Paysandú-Colón y Salto-Concordia) cuyas primeras reuniones se concretaron antes de finalizar dicho año. Los Comités han resultado un mecanismo útil y práctico para atender problemas operativos del área de frontera, facilitando el análisis, la evaluación y la resolución de problemas binacionales locales de muy diversa índole (aduaneros, migratorios, facilitación turística, intercambio cultural, sanitarios, de transporte, etc.)³
- 2.8. En el plano regional se concretaron durante la década de los años ochenta una serie de iniciativas institucionales que atienden a temas específicos (ie: Medio Ambiente del Río Uruguay), a instancias

³El Comité de Frontera Fray Bentos-Gualeguaychú ha concretado 13 reuniones de trabajo desde su instalación, atendiendo exitosamente al tráfico fronterizo más intenso entre Uruguay y Argentina. En 1989 transitaban por este paso más de 1.400.000 de personas.

políticas públicas particulares (ie: Consejo Deliberante del Río Uruguay) y a intereses del sector privado y de las comunidades fronterizas

- 2.9. En Mayo de 1987, a través del Acta-Programa de Montevideo, en la Reunión del Consejo Ministerial Argentino-Uruguayo se resuelve la creación de la **Comisión de Cooperación para el Desarrollo de Zonas de Frontera** CODEFRO, con el objeto de materializar y ampliar la firme voluntad política de profundizar la cooperación fronteriza y con el mandato explícito de formular un programa de desarrollo económico-social del área bajo su jurisdicción. En el mismo Acta, los países señalan temas especiales de interés recíproco: libre tránsito vecinal fronterizo en la zona ribereña del Río Uruguay; la adopción de medidas para facilitar un intercambio fluido y libre de trabas administrativas y burocráticas en los ámbitos cultural y social; prever que a partir de la construcción de un sistema de gasoductos en las provincias mesopotámicas se contemple la instalación de dos bridas para permitir el suministro de gas a Paysandú y Salto; cooperación agropecuaria, intercambio turístico, preservación ambiental, etc. En el anexo se establece que el programa deberá organizarse alrededor de seis componentes principales: a) desarrollo económico⁴, b) infraestructura y equipamiento zonal -integración de medios de transporte-, c) investigación y desarrollo tecnológico, d) preservación del medio ambiente, e) turismo y f) aspectos legales e institucionales.
- 2.10. En el Acta de Paysandú de CODEFRO se acordó, sobre la base de los antecedentes técnicos disponibles -detallados más adelante- solicitar la asistencia técnica al BID, que origina este estudio y recomendaciones de Programa.
- 2.11. La CODEFRO viene realizando en el área del Río Uruguay diferentes actividades de promoción de integración económica, cultural y social. En algunos casos, estas acciones motivaron la financiación parcial de seminarios y reuniones, en otros casos se centraron en la realización de gestiones a nivel nacional o local para facilitar un mayor nivel de intercambio. En este plano es donde se han empezado a concretar resultados, ya que de alguna manera CODEFRO funcionó como catalizador de iniciativas y de mecanismo-vínculo entre los interesados de ambos lados de la frontera.
- 2.12. Entre las experiencias positivas de integración y cooperación a nivel binacional debe rescatarse el éxito del Programa de Cooperación en el Área Agropecuaria (PNUD ARG 83-011 y URU 82-017), que incluye temas tales como: fortalecimiento institucional para una vinculación más estrecha con los organismos públicos dedicados a la investigación y ensayos en materia de semillas de cereales, oleaginosos y forrajeras; capacitación conjunta en comercialización y manejo post-cosecha de granos; incorporación de paquete tecnológico para la producción de girasol; introducción de métodos de esquila Tally-Hi en explotaciones ovinas argentinas; capacitación en

⁴Se citan los productos: cítricos, arroz, horticultura, producción láctea, forestal y pesquera y se indica que los proyectos de complementación deberían apuntar a desarrollar alternativas de "integración agroindustrial de la producción zonal..." "promoción conjunta de exportaciones al exterior de la región..." "convenios de especialización entre nuevas industrias", etc.

maquinaria agrícola, capacitación de técnicos cooperativos; desarrollo de sistemas cruzados de información comercial; acuerdos de negociaciones conjuntas y complementación en sanidad animal. En septiembre de 1987, los gobiernos de ambos países acordaron, además, convenios específicos sobre abastecimiento de trigo, industrialización y comercialización de carnes y complementación en acuicultura.

- 2.13. Finalmente, los países del Cono Sur han ratificado su voluntad política de avanzar hacia la conformación del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). Esta iniciativa se gestó originalmente entre los Gobiernos de la República Argentina y de la República Federativa del Brasil (Comunicado Conjunto sobre el Proceso de Integración, marzo de 1990; Acta de Buenos Aires, Julio 1990). Posteriormente se incorporaron los países de Paraguay y Uruguay (Acta Reunión del Grupo Mercado Común, Septiembre 1990, y Tratado Asunción, marzo 1991). Este proyecto de conformación de MERCOSUR define un nuevo marco de negociaciones, ya que desplaza el eje de Integración desde la negociación específica de protocolos por tipos de productos a un tratamiento generalizado de rebajas arancelarias automáticas y lineales, que finalizará con la eliminación de todo tipo de arancel para el comercio entre los países participantes hacia fines de 1994.
- 2.14. Una de las áreas especialmente afectada por el avance en materia de integración subregional es la zona fronteriza del Río Uruguay (Argentina-Uruguay y Argentina-Brasil) ya que será la principal área de interconexión terrestre entre los mercados más importantes de MERCOSUR. Por otra parte, será la zona periférica a los grandes centros industriales nacionales más influenciadas por los cambios en las condiciones comerciales subregionales, ya que será especialmente afectada por la relación costo-distancia.⁵

B. Antecedentes técnicos

- 2.15. En la Región del Río Uruguay existen numerosos antecedentes técnicos sobre programas y proyectos de desarrollo regional, algunos de los cuales incluyen elementos sobre las posibilidades de cooperación binacional. Debe tenerse presente, que estos trabajos están fuertemente influenciados por el contexto económico y político de cada momento. La voluntad y orientación de los gobiernos de los países en materia de integración global y fronteriza, en particular, se ha modificado fuertemente en las últimas décadas. Esta situación condicionó los estudios y

⁵A diferencia de lo que sucede en el Mercado Común Europeo, el MERCOSUR intenta la generación de un mercado común en un espacio territorial mucho más grande, de distancias terrestres significativas y con un menor desarrollo relativo del sistema de transporte (especialmente ferrocarril, carreteras). Esto implicará que los costos asociados con el transporte (costo directo, seguros, garantías, peajes, tramitaciones, etc.) incidirán sensiblemente en las relaciones económicas que puedan establecerse y en el tipo de bienes que se comercialicen con mayor peso. En las zonas fronterizas este problema disminuye sensiblemente su importancia, siendo mucho más impactadas por la competencia y competitividad de cada uno de los países participantes y será el área donde se acirban las asimetrías (costo de energía y combustibles).

propuestas, con lo cual la utilización de antecedentes de décadas pasadas requiere de una nueva evaluación y actualización.

- 2.16. La Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM) generó una importante cantidad de estudios, antecedentes de proyectos e información técnico-económica de suma utilidad para el conocimiento de la región binacional. En 1975 se creó una Comisión de Desarrollo Regional y en 1978 se completó un informe de diagnóstico sobre el área de Salto Grande. A mediados de 1980 se inició, con el apoyo del BID y del INTAL, una asistencia técnica dirigida a organizar un plan de desarrollo regional en el área de influencia de la represa de Salto Grande. Se identificaron 36 proyectos prioritarios de corto plazo y se individualizaron más de 140 ideas de proyecto. El informe final se completó en 1982. Algunos proyectos -especialmente de la subzona uruguaya- han sido implementados (ie: acuicultura). Otros no pudieron ponerse en práctica por diferentes motivos. En general, estos proyectos no vinculaban explícitamente a los sistemas productivos de ambas áreas, sino que tenían como enfoque predominante el desarrollo y crecimiento económico de cada subregión nacional.⁶
- 2.17. La CTM también ha estructurado un Programa de Medio Ambiente a través del cual se han desarrollado varios seminarios, cursos y talleres y se han ejecutado acciones específicas vinculadas con la calidad de las aguas, fauna íctica, meteorología, etc. Asimismo la CTM junto con otras instituciones regionales (Instituto de Integración Latinoamericana de la UNLP; Universidad Nacional de Entre Ríos; Agrupación Universitaria de Salto, etc.) han organizado diversos cursos de integración latinoamericana y regional.
- 2.18. Siguiendo las recomendaciones y disposiciones del Acta de Colonia, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina solicitó, en 1986, al PNUD y a la CEPAL de Buenos Aires la colaboración para analizar las posibilidades de desarrollo conjunto de las áreas de frontera del Río Uruguay. En el documento final se examinan y proponen algunas áreas generales de trabajo: a) acciones administrativas conducentes a facilitar la integración en el corto plazo, b) programa de medio ambiente y recursos de agua y tierra, c) desarrollo de infraestructura y medios de transporte, d) recursos humanos y e) programa institucional de integración pública y privada.
- 2.19. Complementariamente, y en concordancia con los acuerdos alcanzados entre los Presidentes de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay, la Cancillería de este país organizó, en 1987, junto con otras reparticiones públicas, una serie de visitas a la zona del litoral uruguayo y una recopilación de información sobre iniciativas de cooperación y principales obstáculos y dificultades de implementación. En general, este trabajo se orientó a detectar acciones de rápida instrumentación y a solucionar problemas de corto plazo.

⁶Tanto en la ejecución de esta asistencia técnica como en los documentos preparatorios anteriores de CODEFRO, el material de diagnóstico y de proyectos de CTM fue ampliamente consultado y tomado en consideración.

- 2.20. Hacia fines de 1987 se efectuó un proyecto de corta duración PNUD (ROU)/OPP (URU/87/017). En este trabajo, que recopila material de ambas subzonas nacionales, tuvo como objetivo básico iniciar la búsqueda de áreas de posible complementación y cooperación transfronteriza. Este proyecto fue una continuación de la misión exploratoria señalada en el párrafo anterior y aporta nuevos elementos locales de interés.
- 2.21. En vinculación con el desarrollo de la Región varias instituciones privadas y públicas realizaron diversos trabajos que complementan el material de diagnóstico y aportan nuevas propuestas. En ese sentido, debe destacarse la labor desarrollada en forma conjunta por dos centros de Investigación, uno argentino CEUR y otro uruguayo CIESU, que coparticiparon en un proyecto de Investigación sobre el impacto socioeconómico y ambiental de grandes aprovechamientos hidroeléctricos. Este proyecto contó con el apoyo de entidades oficiales de ciencia y técnica de ambos países.
- 2.22. A lo largo de la década de los años 80 se han realizado numerosos seminarios y talleres para analizar la temática de integración fronteriza. En general, **la conclusión que se extrae es que existen enormes posibilidades de complementaciones productivas y socio-culturales, pero que ha resultado casi imposible pasar al plano operativo.** Los motivos esgrimidos son variados, destacándose el tema de la inestabilidad macroeconómica, las restricciones legales y de normativas para facilitar comercio intraregional y la falta de información sobre oportunidades de negocios.
- 2.23. Finalmente, en 1988, la Oficina de CEPAL en Buenos Aires, ante un pedido expreso de ambos Ministerios de Relaciones Exteriores y con el apoyo financiero del PNUD Buenos Aires Proyecto ARG 83-011 y de la propia CEPAL, realizó un estudio sobre iniciativas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas del Río Uruguay⁷. Este estudio, que es el antecedente más inmediato del presente trabajo, sintetizó y sistematizó las iniciativas locales de mayor peso en las áreas productivas, de infraestructura, socio-culturales y ambientales.
- 2.24. A comienzos de 1990, CODEFRO y el Proyecto bipartito Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina y CEPAL Buenos Aires, actualizaron algunos elementos de diagnóstico y establecieron una primera priorización de acciones y de los sectores señalados en el documento anterior.
- 2.25. **El presente informe ha partido desde este conjunto de información de base, tratando de no volver hacia atrás en la búsqueda de nuevos materiales e información.** A los fines de organizar un programa inicial de cooperación binacional y establecer los beneficios socio-económicos que de él se derivan, la disponibilidad de antecedentes técnicos es suficiente a nivel global y sólo se requieren profundizaciones específicas a nivel de análisis y evaluación de proyectos. Sólo en

⁷CEPAL, Propuestas de integración y desarrollo de las áreas fronterizas argentino-uruguayas del Río Uruguay, CEPAL 1989, Buenos Aires.

algunos casos ha sido necesaria actualizar la información disponible y verificar la vigencia de anteriores propuestas. El nuevo elemento significativo en el área -inexistente en los diagnósticos e interpretaciones previas- refiere a los efectos e impactos que el Mercado Común tendrá sobre la estructura productiva local y sobre las posibilidades económicas y productivas futuras. En cierto sentido, este nuevo elemento se ha convertido en el nuevo eje ordenador de las potencialidades de cooperación y complementación binacional fronteriza.

3. BREVE CARACTERIZACION DEL AREA FRONTERIZA ARGENTINO-URUGUAYA Y SINTESIS DE LOS DIAGNOSTICOS SOBRE POSIBILIDADES DE COOPERACION E INTEGRACION BINACIONAL⁸

A. Introducción

3.1. Este capítulo del informe final está dedicado a sintetizar los estudios parciales de caracterización sectorial del área fronteriza y los diagnósticos sobre posibilidades y restricciones de integración y complementación transfronteriza. En general existe de estudios anteriores un buen material de caracterización del área geográfica, tanto en sus aspectos físicos como de estructura económica y social. Por tal razón, se partió de los estudios e información existente y se actualizó el material imprescindible. En contraposición, los trabajos de diagnósticos anteriores omiten, en la mayoría de los casos, el tratamiento de las posibilidades de cooperación y complementación transfronteriza. En estos aspectos es donde se centró la investigación realizada en el trabajo de campo. En otras palabras, este capítulo no debe ser considerado como una descripción de las características de funcionamiento económico-social y ambiental de la región. Se trata, más bien, de brindar un "diagnóstico conceptual o interpretativo", cuyos principales ejes ordenadores son:

(a) Identificar áreas específicas de trabajo que constituyen una restricción al desarrollo económico y social de la región -o de cada subzona nacional- y que pueden tener un tratamiento de solución de manera eficiente en forma binacional. En este sentido, interesó resaltar **aspectos cualitativos** más que la elaboración cuantitativa de información socio-económica.

(b) individualizar "cuellos de botella" que limitan una relación transfronteriza mas activa.

El diagnóstico reconoce así, un "enfoque intencional" orientado a todos aquellos aspectos con potencialidades identificadas de integración y acción binacional. Sobre la base de los estudios previamente realizados en la Región, cuyos antecedentes figuran en la sección 2 del capítulo 2, se seleccionaron algunos temas de trabajo. Por lo tanto, el material que aquí se presenta está limitado por estas condiciones y no constituye un diagnóstico regional convencional, abarcativo de la totalidad de la problemática regional.⁹

B. Localización, recursos naturales y medio ambiente

3.2. El Area Fronteriza del Río Uruguay, a los fines de CODEFRO, se localiza en ambas márgenes del Río Uruguay con un límite norte correspondiente a la altura del Departamento de Monte Caseros

⁸Para mayores detalles, consultar los anexos a este informe.

⁹Al respecto, véase los apartados 4.24 y 4.25 del capítulo IV.

en la República Argentina y del Departamento Artigas en la República Oriental del Uruguay; al sur se define en los departamentos de Islas Ibicuy (Entre Ríos, Argentina) y Soriano (Rep. Oriental del Uruguay). Los límites este y oeste no son precisos porque la propia CODEFRO no tiene una delimitación geográfica de su área de competencia. Por lo general se adoptó como área de trabajo la superficie de los departamentos involucrados. (véase mapa 1)¹⁰.

- 3.3. En total, esta área funcional de trabajo cubriría una superficie aproximada de 90.000 km² de los cuales un 60% correspondería a la República Oriental del Uruguay (57.000 km²) y el resto a la provincia de Entre Ríos en la Argentina.

Breve caracterización física y de recursos naturales¹¹

- 3.4. Los orígenes geológicos comunes del río Uruguay configuran un relieve y características de suelos bastante similares en ambas riberas. Así, el paisaje de llanura con lomadas es el que caracteriza la mayor parte de la región. Este relieve se ve interrumpido por afloramientos basálticos en las costas del río Uruguay y de sus numerosos afluentes en ambas márgenes. En la zona entrerriana predominan suelos que pertenecen al orden de los entisoles y edifluventes en las lomas y medias lomas. En las terrazas superiores se encuentran suelos haplumbretes del orden de los inceptisoles y hapludoles del orden de los molisoles. El resto del área está básicamente constituida por suelos negros del orden de los vertisoles. La subzona uruguaya, de acuerdo con la clasificación de estudios agroeconómicos de la tierra, está caracterizada por litosoles subeurítricos o eurítricos, especialmente en la zona norte (Artigas y Salto). En la región central del área litoral se observan suelos litosoles subéutricos, brunosoles y lúvicos, planosoles dístricos y argisoles subútricos ócricos. En la subzona sur (Río Negro y Soriano) prevalecen brunosoles subeurítricos háplicos, brunosoles éitricos típicos y vertisoles rúpticos.¹²
- 3.5. Las áreas costeras y bajas presentan suelos predominantemente arenosos, con alta permeabilidad y con afloramientos de cantos rodados. Estas características los convierten en aptos para las actividades de fruti-horticultura y para la forestación. A medida que se alejan de las costas del río, en ambas márgenes se encuentran suelos más pesados con mayor vocación para la ganadería. Sin embargo, esta caracterización se relativiza por la presencia de manchones importantes de suelos aluviales, causados por la densa red de drenajes y en los cuales la aptitud agrícola es aceptable.

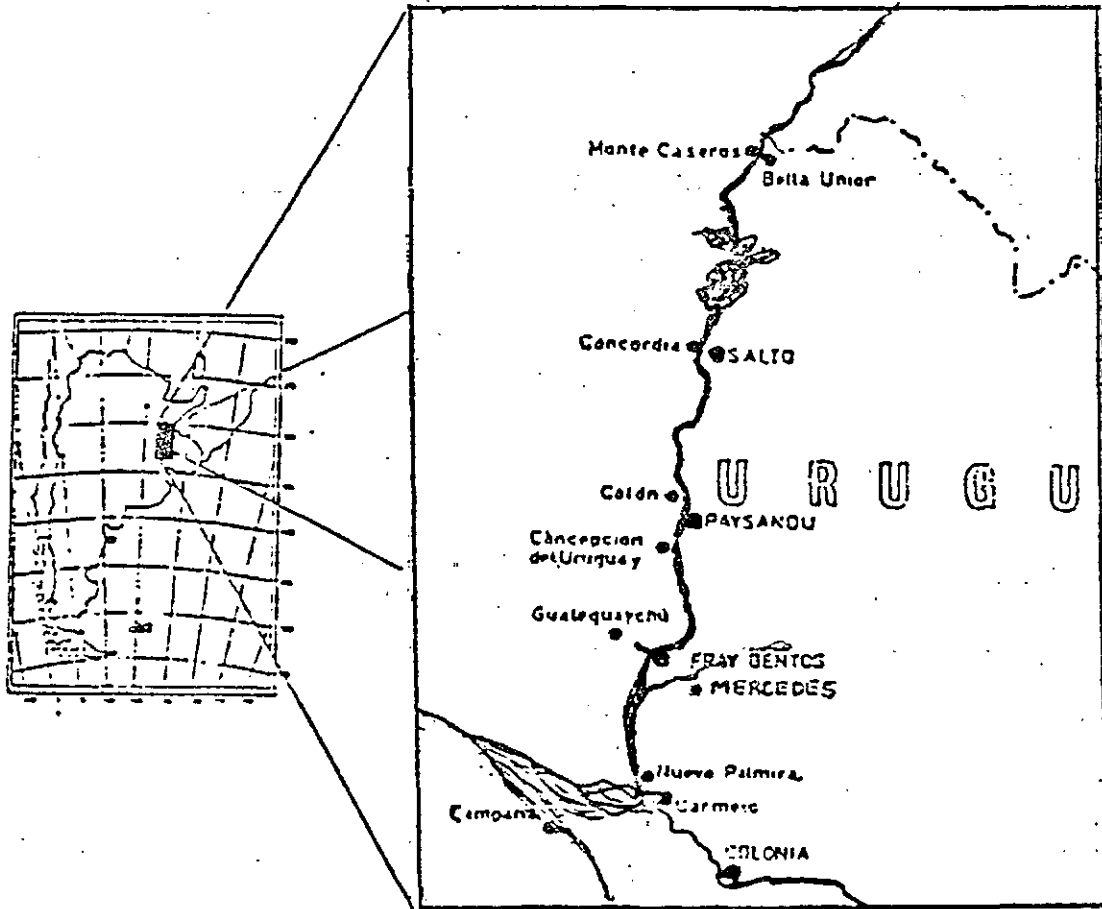
¹⁰Al respecto del área de trabajo véase los apartados 4.26 y 4.28 del capítulo IV.

¹¹Esta sección se basa en estudios previos desarrollados por la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande, que ha realizado un relevamiento exhaustivo de las características físicas del área con motivo de la obra hidroeléctrica y de los estudios posteriores de desarrollo regional. Asimismo, en la sección inicial del anexo 1 de este informe se presenta una caracterización más detallada de geología y suelos, clima, zonas agroecológicas y usos de suelo.

¹²Véase sección de geología, suelos y uso de la tierra del anexo 1.

Mapa 1

Area Binacional Fronteriza del Río Uruguay



- 3.6. El clima de la región es templado de tipo mediterráneo aunque en las zonas más septentrionales respondería a características de clima subtropical. Las temperaturas medias anuales varían desde 30° de máxima y 15° de mínima en el verano y, 18° y 7° en los inviernos a la altura de Concordia-Salto. Se ha constatado que estas temperaturas van descendiendo en forma regular a razón de un grado cada 150 kms en dirección Norte-Sur. Las heladas tienen una probabilidad positiva de 5 a 36 días por año, según diferentes localizaciones en el área. Las precipitaciones medias anuales son de unos 1000 mm. alcanzándose valores máximos en el departamento de Artigas. Las lluvias registran un comportamiento estacional con mayor concentración en la primavera y el otoño, planteándose en algunas áreas agroecológicas problemas de déficit hídrico entre los meses de diciembre y marzo.
- 3.7. Naturalmente, el Río Uruguay constituye el elemento ordenador de toda la cuenca hídrica del área. Después de recorrer casi 1300 kms desde su nacimiento en Sierra de Mar, Brasil, al recibir al río Cuareim en su margen izquierda se inicia el tramo de casi 500 kms de longitud que constituye la frontera argentino-uruguaya hasta su desembocadura en el Río de la Plata. Se estima que unos 400.000 kms² constituyen la cuenca ímbrica total del río. En el tramo bajo estudio, el Río Uruguay recibe numerosos afluentes desde ambas márgenes. Los más importantes son los ríos Mocoretá y Gualguaychú desde la margen occidental (Provincia de Entre Ríos) y desde la margen izquierda los ríos Arapey, Daymán, Queguay y Río Negro.¹³
- 3.8. El área de trabajo de CODEFRO se ubica, geográficamente, en la cuenca baja del Río estableciéndose una dependencia regional que la vincula con fenómenos que suceden fuera de los límites de integración. El río Uruguay circula por la región de los planaltos meridionales del Brasil, donde se han producido en la últimas décadas procesos intensos de ampliación de la frontera agrícola, deforestación, pérdida de nutrientes, erosión, etc. El enturbiamiento del río Uruguay, los problemas de autrotificación en Salto Grande, los focos de floraciones de algas estacionales y los picos de parámetros de plaguicidas pueden deberse en gran medida a procesos desencadenados en la alta cuenca del Río. En este sentido, el curso compartido del Río Uruguay es un agente móvil transmisor de efectos, lo que refuerza la necesidad de considerar como área operativa del Programa al conjunto de la cuenca del Río, por lo menos para algunos aspectos ambientales productivos.
- 3.9. En plena área de integración se localiza la represa de Salto Grande, única obra hidroeléctrica construída por ahora en el Río. Entre los diversos impactos registrados por la represa merecen mencionarse los siguientes: a) La obra actúa como reguladora de flujo hídrico, atenuando los picos de crecida pero no eliminando los riesgos de inundaciones aguas abajo, b) se han producido alteraciones en la fauna ictícola del Río motivado por el mal funcionamiento de la escala

¹³Para una descripción detallada de la cuenca hídrica del Río Uruguay referirse a los estudios realizados por la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTM) y a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU).

de peces, c) Se registran alteraciones en la dinámica de la formación de playas e islas¹⁴ y d) se observa erosión en las líneas de ribera.

- 3.10.** La dotación de recursos naturales del área fronteriza del Río Uruguay permite caracterizarla como de excepcional potencialidad agroecológica. En efecto, la combinación existente entre variables climáticas, suelos y relieve, resulta en condiciones sumamente adecuadas para la localización y desarrollo de un amplísimo espectro de cultivos y crianzas. Solamente muy pocos cultivos con alta vulnerabilidad a las heladas encuentran limitaciones absolutas en la región. Esta caracterización es extendible a ambos márgenes del río Uruguay. Si bien pueden detectarse algunas diferencias en la composición relativa de los suelos, las similitudes son mucho mayores y permiten clasificar al área en su conjunto como una región homogénea desde el punto de vista de la potencialidad agroecológica.
- 3.11.** El balance global de recursos indicaría que la presión sobre el uso de los mismos se mantiene a niveles manejables. No hay problemas de deterioros graves a nivel general, pero sí se detectan focos de contaminación y erosión que pueden acelerarse en el futuro comprometiendo la calidad ambiental y la producción regional. Sin embargo, se verifican situaciones de subutilización de recursos especialmente por la aplicación de tecnologías inadecuadas. De tal manera se está insinuando un desajuste entre el sistema natural de alto potencial productivo y el sistema de actividades que pierde rendimientos óptimos a la vez que deteriora el capital natural.
- 3.12.** Uno de los temas de mayor preocupación regional binacional se refiere a la problemática urbano-ambiental. El crecimiento anárquico de centros urbanos unido a la desorganización y estancamiento en los planes municipales de obras de saneamiento e infraestructura sanitaria aparecen como los causales de la mayoría de los problemas inventariados en la región. Los problemas críticos detectados son: a) contaminación de los recursos hídricos¹⁵, b) localizaciones residenciales sujetas a inundaciones y c) inadecuado tratamiento y disposición final de residuos sólidos. Se han documentado inundaciones periódicas en varias localidades de la región, observándose que, independientemente que éstas provengan de lluvias abundantes o de crecientes del Río el problema básico está determinado por la constelación de los siguientes factores: i. deficiencia del sistema de eliminación de aguas pluviales, ii. inadecuada localización de viviendas en zonas de drenaje natural impedido (i.e. napa freática a superficie o suelos arcillosos de baja permeabilidad) y iii. localización de actividades por debajo de la cota de inundación del río. Respecto de la disposición final de residuos sólidos, predominan basurales a cielo abierto observándose ineficiencia en el manejo de los mismos y falta de control de contaminación de la napa por lixiviación de residuos. Sólo en algunos casos se practica relleno sanitario.

¹⁴En la subzona del Banco Pelay, a la altura de Concepción del Uruguay, se estima una pérdida anual de arena del orden de los 80.000 a 100.000 m³, cuando originalmente se estimaba en 5.000 m³.

¹⁵Este tema es tratado en detalle en la Sección J, apartado 3.107 del presente capítulo.

3.13. En general, se observa una marcada asimetría en la incorporación efectiva del tema ambiental en la problemática del desarrollo económico y social a cada lado de la frontera. En la República Oriental del Uruguay se ha encarado un estudio ambiental nacional¹⁶ que desarrolla un programa integral, compuesto por proyectos y acciones específicas, además del fortalecimiento de las instituciones correspondientes. En la subzona Argentina, la situación ambiental ha sido menos examinada careciéndose en algunos casos de información básica. En la región binacional en su conjunto se detectó el crecimiento de organizaciones civiles comunitarias abocadas a las tareas de defensa del medio ambiente. Asimismo, en este ámbito debe destacarse la acción de organismos internacionales que operan en la región y tienen exclusiva competencia sobre el Río (CARU).

C. La economía del Area Fronteriza

- 3.14. La población total estimada hacia 1990 oscilaría en torno del millón de habitantes, distribuidos en forma bastante pareja entre ambas subzonas nacionales. Al interior de la región fronteriza, la zona de mayor población absoluta es el área Salto-Concordia, cuya población total superaría los 270.000 habitantes. El área menos densamente poblada es el borde norte superior donde la suma de población de los departamentos de Artigas y Federación apenas totalizaría los 120.000 habitantes. La población urbana supera, en promedio, el 70% en ambas subzonas nacionales, siendo la densidad media de alrededor de 8/9 hab. por km² y la tasa de masculinidad apenas superior a 100. La población con necesidades básicas insatisfechas excede en ambas subzonas nacionales las medias respectivas de cada país. En el caso de la subzona uruguaya, la población NBI superaba en 1985 el 30% en todos los departamentos, destacándose como carencias críticas el tipo de servicio sanitario disponible, abastecimiento de agua y hacinamiento. Como sucede también en la subárea argentina, estos valores se incrementan considerablemente en el ámbito rural¹⁷. En la subzona argentina, y de acuerdo a las estimaciones realizadas del censo de 1980, la población en hogares NBI rurales se aproxima al 40% de la población rural.
- 3.15. El producto geográfico bruto de la región binacional ascendería en 1986 a aproximadamente 1,200 millones de dólares, distribuyéndose en forma proporcional entre las respectivas subáreas nacionales. Debe indicarse, sin embargo, que los pesos respectivos de cada subzona en la estructura productiva nacional es muy diferente, reportando la subregión uruguaya una parte significativa del aparato productivo nacional.
- 3.16. El principal sector de actividad es el sector agrario y agroindustrial. El mismo generaba la mayor proporción entre los sectores productores de bienes del producto bruto geográfico del área

¹⁶Este estudio fue realizado conjuntamente por el BID, la OEA y la Oficina de Programación y Presupuesto de la República del Uruguay.

¹⁷Véase Dirección General de Estadística y Censos, Las necesidades básicas en el Uruguay, Montevideo, 1990 y CEPAL Oficina Montevideo, Hogares con necesidades básicas insatisfechas en el Uruguay. Análisis por departamentos y barrios de Montevideo, CEPAL Montevideo, 1989.

(aproximadamente el 35-38% del total) y constituía el eje económico de las demás actividades productivas. Así, el comercio de productos e insumos agrícolas como las actividades de transporte y almacenamiento son dependientes estrictamente del nivel de actividad agropecuaria. En el área industrial el predominio de las actividades manufactureras alimenticias es absoluto, representando más del 60% del valor agregado industrial de la subzona argentina. En la subzona uruguaya, tienen a su vez cierto peso algunas actividades industriales no originadas en la transformación de insumos agrícolas (ie: cemento). La minería es prácticamente inexistente. Complementariamente, una parte considerable del producto de la región se origina en el sector servicios personales y de gobierno.

- 3.17.** En materia de empleo, se estima que, hacia 1985, el sector agrícola y agroindustrial daba cuenta de más del 35% de la población económicamente activa de la región binacional. El segundo sector en importancia corresponde a servicios personales, comunales y sociales. En total la PEA binacional oscilaba, hacia fines de los años ochenta, en 300.000 personas.
- 3.18.** La evolución de la economía en los últimos años ha acompañado la situación general de ambos países y está fuertemente asociada a la performance del sector agroindustrial. En el caso de la subárea entrerriana, se observa un crecimiento del subsector ganadero que en los últimos años parecería haber superado los niveles históricos máximos del promedio de la década del setenta. Asimismo se observa un claro incremento del subsector granja, aunque su peso relativo es muy pequeño. La subzona uruguaya registra también desde la década del 70 un incremento persistente en su participación en el valor de la producción nacional, especialmente en el sector agropecuario que representa más del 35% de la producción nacional. A diferencia de la subzona argentina cuya producción está destinada centralmente al mercado interno, en la región uruguaya se observa un mayor peso de la producción orientada hacia mercados externos (ie: cítricos frescos y jugos, cárneos, cueros y lanas).¹⁸ En la región entrerriana se destacan últimamente las exportaciones de productos de la madera (ie: rollizos y tablas)¹⁹.
- 3.19.** Si bien el intercambio comercial entre Argentina y Uruguay se ha incrementado durante la década de los años ochenta²⁰, en la región limítrofe el intercambio comercial intrarregional es mínimo y se vincula con transacciones menores de bienes finales de consumo. A pesar de diversos intentos para dinamizar el comercio fronterizo, éste está sujeto a restricciones por disposiciones

¹⁸ Las exportaciones de la subzona uruguaya se corresponden con las actividades "dinámicas" y "crecientes" de exportación del país. Véase CEPAL, La especialización exportadora a nivel de firma manufacturera en el Uruguay, MVD/R. 34, 1989.

¹⁹ En los años 1988 y 1989 se exportó de la provincia una cifra superior a 1,3 millones de Tn de rollizos de eucalipto, cuyos destinos principales fueron España (560.000 Tn) y Finlandia (125.000 Tn). Algo menos del 40% de las exportaciones del año 1989 se embarcó por puertos los puertos de Concepción del Uruguay e Ibicuy.

²⁰ El intercambio comercial uruguayo-argentino ascendía en los años 1988 y 1989 a aproximadamente 300,0 millones de dólares, compuesto por alrededor de 190,0 exportaciones argentinas a Uruguay y 110,0 exportaciones uruguayas a Argentina. Las exportaciones argentinas se concentraban en manufacturas de origen industrial (60%) y en menor medida manufacturas de origen agropecuario (15%). Las exportaciones uruguayas se concentraban en insumos y bienes intermedios (60%).

arancelarias y sanitarias que dificultan el tráfico de los bienes no durables de consumo masivo. El tráfico internacional de mercancía que se verifica en los tres pasos binacionales está básicamente conformado por productos primarios o industriales con destinos extrarregionales o productos "en tránsito".

- 3.20. Las áreas aduaneras de mayor movimiento comercial son las de Gualeguaychú-Fray Bentos. Las exportaciones argentinas que oscilaban en torno de 15,0 millones de dólares a mediados de la década de los ochenta se han elevado a cerca de 30,0 en 1989 y están compuestas principalmente por productos cárneos (caballar), cueros y pieles y productos de la madera (incluyendo pasta química). No necesariamente estos productos son importados directos por Uruguay, ya que algunos se destinan a re-exportación con y sin procesos posteriores.²¹ Las mercaderías que ingresan a Argentina por ese paso ascendieron en los últimos años a un promedio de 7,0/8,0 millones de dólares. Por lo general se trata de insumos intermedios básicos (cloro, ácidos, abonos químicos) y algunos productos metalmeccánicos. Las operaciones comerciales en los otros pasos son de mucha menor entidad, registrándose en Concordia-Salto un movimiento conjunto inferior a 2,0 millones de dólares y en Colón-Paysandú es del orden de 1,0 millones anuales. Gran parte de la salida de productos argentinos por este paso es re-exportado posteriormente a Brasil o sale con destino a Chile.

D. El sector agrario y agroindustrial en el Area

- 3.21. La economía del Area Fronteriza y la economía de cada margen de la frontera giran alrededor de las actividades agrarias y agroindustriales. En rigor, puede definirse el "complejo agroindustrial" como el pivote y motor de la dinámica económica y social de la región. Dado que el diagnóstico se ha orientado con el criterio básico de **"enfatar la identificación de las actividades de cooperación intrasectoriales fronterizas²² que tiendan a fomentar oportunidades de negocios conjuntas y a superar limitaciones de desarrollo de las actividades económico-productivas"**, algunos de los subsistemas agroindustriales existentes en la región, pero de dimensión nacional, no serán analizados en profundidad ya que son cubiertos con las acciones de integración y cooperación que se desarrollan a nivel nacional (i.e. ganadero-cárnico, cerealero-oleaginoso, lácteo).

²¹Algunos productos son re-exportados por el puerto de Fray Bentos y otros por Nueva Palmira o Montevideo.

²²Véase apartados 4.6 a 4.12 del capítulo IV.

La estructura agraria y la producción agropecuaria²³

- 3.22. La descripción físico-geográfica del Area Fronteriza brinda una idea general del tipo de recursos agroecológicos que la caracterizan. En síntesis, una topografía y suelos sin mayores condicionantes, escasas limitaciones climáticas (heladas esporádicas) y aceptables precipitaciones brindan muy favorables condiciones a casi todas las actividades agropecuarias y silvícolas.
- 3.23. La estructura agraria y de tenencia de la tierra en el área fronteriza obviamente tiene orígenes diferentes de acuerdo a los procesos histórico-políticos de cada margen del río. Así, en el caso de la provincia de Entre Ríos, la región muestra claramente la influencia que los procesos de colonización dirigida de hace casi un siglo, los cuales conformaron una distribución de la tierra más equitativa y con importante presencia de las unidades de pequeña y mediana extensión; en la margen uruguaya la concentración de la tierra es mayor pero la presencia de un fuerte estrato de explotaciones medianas también es importante. De acuerdo con la última información censal disponible, las subáreas cuentan con un número similar de explotaciones agropecuarias, aproximadamente 10.200 en la subzona entrerriana y casi 11.000 en la subzona uruguaya del litoral. En la subárea entrerriana cerca del 45% de las explotaciones (4.600 unidades) cuentan con una superficie inferior a 50ha, representando una proporción baja de la superficie total de la región binacional. Este tamaño de explotaciones da cuenta en la subárea uruguaya del 35% del número de fincas (3700 unidades). En el tramo intermedio (de 50ha a 200ha) en la subzona argentina existen alrededor de 3600 explotaciones con el 17% del total de superficie, paralelamente en la subárea uruguaya se cuentan 2600 explotaciones con el 5% de la superficie de la región. Como se observará más adelante este perfil de tamaño se refleja en el tipo de estructura productiva.
- 3.24. Los datos disponibles relativos a la forma de tenencia de la tierra indican que puede constatarse que la mayor parte de los predios son **propiedad de sus poseedores** y que las formas de arrendamiento registradas son temporarias y vinculadas a pocas actividades (p.ej. el arroz). Esta circunstancia es altamente positiva para todo proyecto que pretenda incorporar inversiones y mejoras fijas a las explotaciones agropecuarias.

La producción agropecuaria

- 3.25. Actualmente, en el área fronteriza binacional están bajo cultivo unas 800.000 ha, de las cuales poco menos del 10 % son cultivos permanentes (cítricos) y el resto correspondería a cultivos anuales. Además, en la región, unas 90.000 ha están dedicadas a la silvicultura con predominio del cultivo de eucaliptus y pinos.²⁴

²³En el anexo 1 del Informe se presenta información complementaria y estadística de apoyo a esta caracterización.

²⁴Esta superficie alcanzaría a más de 150.000 ha si se incluyen las producciones forestales de silíceas en el Delta entrerriano.

- 3.26.** En la margen argentina, los cultivos anuales predominantes según uso del suelo en el año 1988 fueron el arroz (30.000ha), el lino (77.000ha) y el resto de granos (Maíz 13.000ha, Sorgo Gr. 10.000ha, Avena 5500ha). Las áreas forestadas alcanzaban a aproximadamente 60.000ha (eucalipto 50.000ha y pinos 10.000ha). La superficie dedicada a los cultivos de cítricos totalizaba, en 1988, algo menos de 40.000ha de las cuales 17.000ha corresponden a naranjos y otro tanto a mandarino.
- 3.27.** En la margen uruguaya, los cultivos anuales de cereales tienen mayor importancia que en la margen occidental. Alrededor de 350.000ha son dedicadas anualmente a la producción de cereales y oleaginosos, sobresaliendo el peso de los departamentos de Soriano (187.000ha) y Río Negro (90.000ha). Los cultivos de cosecha más importantes según uso del suelo son: trigo con una superficie promedio de 150.000ha, girasol 50.000ha, sorgo gr. 35.000ha, cebada 40.000ha y avena 37.000ha. El lino y el maíz reportan un promedio anual cercano a las 10.000ha cada uno. Son también significativas las superficies dedicadas a caña de azúcar, a cítricos y en mucha menor medida a la horticultura.
- 3.28.** En la subárea argentina las producciones con mayor incidencia en los totales nacionales son arroz, cítricos y lino. En la subárea uruguaya destacan en los agregados nacionales los cítricos (80% del valor de la producción nacional), la caña de azúcar (100%), el trigo (aprox. 70%), girasol (65%), sorgo (55%) y cebada (50%). Son muy significativos los avances registrados en hortalizas, que atienden crecientemente la demanda "primor" de Montevideo.
- 3.29.** La mayor parte de la superficie del área fronteriza está asignada a actividades de cría e invernada de ganado bovino. La ganadería representa entre el 50 y el 60% del valor agregado agropecuario en el área. En la margen argentina, que dedica algo más de 1,6 millones de ha a la ganadería, los departamentos de Federación y Concordia están especializados en cría mientras que los Departamentos de Colón, Uruguay y Gualaguaychú combinan la cría con la invernada. En la margen uruguaya la ganadería de cría e invernada es sumamente importante y la existencia de frigoríficos y mataderos de significativa escala cierra el circuito productivo dentro de la región. La existencia de ganado bovino en 1989 ascendía en la subzona uruguaya a 2,7 millones de cabezas y en la subzona argentina a 1,3 millones de cabezas.
- 3.30.** La ganadería ovina tiene también una fuerte presencia en la región binacional, aunque su importancia es muy menor del lado argentino (240.000 cabezas), no obstante el peso en la estructura productiva ganadera de los Departamentos de Federación y Concordia. Estas crianzas, al igual que los porcinos, presentan en la subárea entrerriana un decrecimiento constante en la última década. En el lado uruguayo, por el contrario, la ganadería ovina para lana genera mayores ingresos que la producción de carne bovina y que cualquier otro producto o cultivo. Con un total superior a 10,0 millones de cabezas, la subárea uruguaya del área fronteriza representa casi un 40% del total de la producción nacional de lana. Debe tenerse presente que la subárea uruguaya asignada a ganadería (bovina y ovina) excede las 4,0 millones de ha.

- 3.31.** Debe señalarse, asimismo, que en el área binacional se desarrollan varias cuencas lecheras importantes a nivel nacional, especialmente en la subárea uruguaya que aporta el 15% del valor de producción láctea del país.²⁵ En el área entrerriana tienen significativo peso las actividades de cría de aves, conejos y otras actividades de granja, cuya producción atiende la demanda urbana metropolitana y el mercado externo. En ambas subzonas es creciente la importancia de la apicultura y se observan diferentes intentos de introducción de nuevos productos (ie:acuicultura, flores, horticultura orgánica, etc.)
- 3.32.** La tecnología utilizada en las actividades agrícolas es bastante heterogénea, tanto en el uso de insumos (i.e. semillas certificadas, fertilizantes, pesticidas etc.), como en las prácticas agronómicas (de cosecha y poscosecha) y en el ritmo de innovaciones productivas, las cuales se habrían estancado en los últimos años. Asimismo, en el área binacional, se registran varios problemas fitosanitarios: la mosca del mediterráneo constituye una plaga endémica en toda el área fronteriza, el cancro y virosis de los citrus afecta las plantaciones de la margen argentina en modo significativo, la presencia masiva de aves-plaga también provoca ingentes pérdidas en las producciones frutícolas regionales. Como resultado la producción obtenida estaría muy por debajo del potencial. En materia de sanidad animal también se registran problemas sanitarios conjuntos (ie: aftosa bovina).
- 3.33.** El contacto transfronterizo entre productores primarios, empresas agroindustriales, organizaciones de productores y centros de apoyo tecnológico se ha acentuado en los últimos años, a medida que se difundieron en la región experiencias exitosas de producción. Por lo general, esta relación se materializa en la presencia de productores de ambos países en ferias y remates principalmente de reproductores, visitas a explotaciones y cooperativas, intercambio de experiencias en uso de insumos (semillas) y en intercambio de información y/o expertos entre los centros de investigación. Sólo en muy contados casos, estos intentos de cooperación binacional se han institucionalizado, recorriendo hasta ahora un camino básicamente informal.

Sumaria caracterización de algunos subsistemas agroindustriales

- 3.34.** La estructura productiva agropecuaria descrita constituye la base de un conjunto de subsistemas agroindustriales localizados en el área fronteriza del río Uruguay. El espectro de subsistemas es sumamente homogéneo en ambos márgenes del río, aunque con predominio de la importancia relativa de algunos sobre otros según el país. Asimismo, el grado de integración vertical (agroindustria) y articulación de actividades localizado en el área varía también según el subsistema y el peso que el mismo tiene a nivel nacional. Empero, según se desarrolla más adelante, las similitudes y problemática comunes a ambos países sobrecompensan las diferencias mencionadas, especialmente en algunos temas tecnológicos, de comercialización externa y sanitarios. Como ya

²⁵Véase CEPAL/FAO, Eficiencia técnica en la Lechería, MVD/L.28, Junio de 1990 y M. Sisto, R. Tansini y M. Torello, La renovación tecnológica en la industria láctea, CINVE-OEA, Uruguay, 1989.

se ha precisado anteriormente, los breves diagnósticos posteriores se concentran en algunos subsistemas productivos del complejo agrario-agroindustrial que se tomaron como ejemplos para detectar las áreas con mayores potencialidades de acciones de integración y acciones binacionales conjuntas a nivel empresarial y fronterizo.

- 3.35. Las posibilidades de cooperación binacional, especialmente en el sector agroindustrial, reconocen tres instancias principales: a) entre productores y empresas, b) entre centros de investigación y c) en la relación entre centros de soporte técnico y firmas. Los estudios de algunos complejos agroindustriales cumplen con la función de identificar **áreas de interés para un tratamiento binacional** (que pueden corresponder a actuales limitantes de desarrollo, a nuevos proyectos, a acciones conjuntas en terceros mercados, etc.) y **modalidades de complementación**. Debe tenerse presente que **no todos los problemas que afectan a las producciones agroindustriales de la zona pueden tener un tratamiento binacional eficiente, ya sea desde el punto de vista técnico como desde la perspectiva de los intereses comerciales de los sectores involucrados**.
- 3.36. Los subsistemas agroindustriales seleccionados fueron cinco (cítrico, forestal, arrocerero, hortofrutícola, apícola). Estos dan cuenta centralmente de producciones de peso local²⁶ que ponen de manifiesto diferentes situaciones binacionales (ie: desbalance de madurez de un lado respecto del otro, subsistemas conformados competitivos en algunos planos -venta fresco- pero no en otros -procesamiento-, nuevas actividades productivas de diversificación, etc.). Esquemáticamente sus características principales y áreas de interacción son las siguientes:

(a) **Subsistema cítrico**²⁷: el complejo agroalimentario configurado alrededor de la producción de cítricos es uno de los de mayor importancia regional. Además de su contribución significativa al valor bruto de la producción sectorial, este subsistema presenta marcadas características de integración vertical dentro de los límites geográficos del área fronteriza. Actualmente, están bajo producción algo más de 50.000 has de las cuales casi 35.000 están localizadas en la margen argentina, principalmente en los Departamentos de Concordia y Federación, y el resto se localiza en Salto y Paysandú. La producción es llevada a cabo por aproximadamente 2.000 fincas en ambas márgenes del río: en la Argentina se localizan cerca de 1600 productores que reconocen una amplia estratificación según la dimensión de sus fincas; en el Uruguay, las fincas productoras presentan una estructura más concentrada, con predominio de mayores explotaciones. La superficie cítrica cuenta con casi 9 millones de plantas que produjeron, en 1988, algo más de medio millón de tn. promedio de fruta fresca: naranjas (45% aproximadamente), mandarinas (35%) y pomelos y limones, en ese orden. La producción de la margen argentina son las tres cuartas

²⁶A pesar de la importancia en la estructura local de producción no se han incluido los cereales y carne ya que su dinámica y posibilidades de integración y cooperación deben analizarse en el plano de MERCOSUR. No obstante ello, se incluyen acciones para estos sectores en las propuestas de cooperación cuando involucran cuestiones específicas del área del frontera o de centros de investigación localizados en la misma.

²⁷Actualmente se encuentran finalizados dos estudios económicos realizados por la oficina conjunta FAO/CEPAL en Santiago de Chile sobre la evolución del sector cítrico uruguayo y argentino en la última década.

partes del total del área fronteriza y representa el 25-30% de la producción a nivel nacional, mientras que la incidencia de la producción de la margen uruguaya en el total nacional es significativamente mayor (70% del total). El destino de la producción según usos muestra que casi un 75% se comercializa como fruta fresca siendo este porcentaje mayor para el caso de Uruguay. Según el USDA los mercados finales son claramente diferentes en ambas márgenes pues la tercera parte de la producción de la margen uruguaya se dedica a la exportación, mientras que solamente se exporta un escaso 10% de la producción argentina. En 1988, la producción de cítricos frescos uruguayos alcanzó a casi 55.000 tn, orientándose casi el 70% a la exportación de naranjas. En contraposición, la subárea entrerriana destina una parte importante de su producción para procesamiento industrial, superando la producción de 2.000 tn de jugos concentrados, parte significativa de los cuales se exporta.

Según ya se ha señalado, uno de los principales problemas productivos está ligados a la difusión de varias enfermedades y plagas que dificultan la inserción externa de producción fresca. Esta situación que tiene mayor incidencia en la margen argentina (i.e. cancrrosis) dificultaría, en principio, complementaciones productivas en exportaciones y comercialización externa de fruta fresca. Sin embargo, este problema no repercute en las etapas de procesamiento industrial y desarrollo de subproductos.

El nivel de los rendimientos agrícolas indicaría asimismo que existen algunos problemas tecnológicos o de manejo agronómico que limitan alcanzar los niveles potenciales, principalmente en las explotaciones de mediana y pequeña dimensión. En algunos casos, los bajos rendimientos son "indicativos de la predominancia de condiciones extensivas de producción. La estrechez de la base genética de los porta injertos y combinaciones cítricas, la escasa utilización de fertilizantes, de sistemas eficientes de riego complementarios, de técnicas de manejo de suelos para prevenir la erosión y facilitar la infiltración, la incidencia de malezas, etc. son algunos de los aspectos relevantes de la brecha tecnológica en relación con paquetes "modernos" adoptados en otras zonas productivas.²⁸ En cierto sentido, esta situación pone de manifiesto la capacidad tecnológica local instalada y la demanda de servicios especializados de apoyo.

Otro tipo de problemática común está relacionada con aspectos productivos poscosecha y con las modalidades de comercialización. En el primer caso, deficiencias de manejo en la etapa primaria y de tipificación y empaque determinan cuantiosas pérdidas de la producción. En efecto, sobre todo en la margen argentina se identifican una serie de obstáculos provocados por la escasa integración vertical²⁹, la falta de organización de los pequeños productores, la inadecuación de los galpones y técnicas de empaque para la comercialización a mercados internacionales y otras asimetrías entre el aparato industrializador y los productores primarios. Los déficits de información

²⁸Gutman G. y Rebella C., Transformaciones productivas recientes en la citricultura argentina, CEPAL/FAO, mimeo, 1991.

²⁹Estudios recientes sobre las siete firmas que cubren un 90% de la oferta de jugos de la margen argentina muestran que solamente un conjunto reducido de las empresas se abastece parcialmente con su propia producción primaria. Estas empresas reconocen una estructura jerárquica que incluye a dos grandes firmas (productoras de jugos concentrados y de varios derivados como forraje cítrico, aceites esenciales etc) con una cierta dinámica tecnológica, capacidad de flexibilidad, conducta de exportación y diversificación productiva. Las demás empresas se especializan en la producción de jugos cremogenados cuyas características los excluyen de los mercados externos.

sobre precios, mercados, calidades exigidas y en general, sobre la dinámica de los cambios de mercados y gustos, afectan significativamente la capacidad de competir de la producción regional.

En el conglomerado de medianas y pequeñas empresas productoras primarias y agroindustriales se han identificado numerosas demandas por servicios tecnológicos externos, capacitación en manejo de cultivos, asesoramiento y formación de recursos humanos en manejo de fruta, mejoramiento de calidad y servicios de apoyo empresarial.

(b) **Subsistema forestal:** la actividad silvícola constituye una de las bases principales de la economía de la región en la margen argentina. Se estima que poco más de 60.000 ha están cubiertas por montes de eucaliptus (53.000 has) y pinos cultivados (7,500ha). En el caso de los eucaliptus cerca del 50% de la superficie forestada tiene más de siete años de antigüedad, mientras que un 30% adicional tiene entre 3 y siete años de implantación. En el caso de los pinos, cerca del 50% tiene más de 16 años de implantación. Esta actividad, que había entrado en un relativo estancamiento a principios de la década de los 1980, se ha reactivado en los últimos cinco años ante un incremento de la demanda externa, no obstante las dificultades de transporte interno hasta los puertos de embarque y su incidencia en los costos. El INTA y el IFONA, acompañando este proceso, han obtenido resultados que prueban que utilizando material adecuado (clones genéticamente superiores) se obtienen significativas diferencias en los rendimientos por ha. En el caso de los eucaliptus, principal producto forestal, casi un 70% de la producción se exporta en forma de rollizos. Por otro lado, existe un desarrollo forestal importante en la zona del delta entrerriano/bonaerense, que cuenta con una superficie forestada de casi 50.000ha, correspondiendo más del 70% a sauce y el resto a álamos.

La región del litoral uruguayo registra una superficie menor, que se estima en algo más de 20.000 ha. Estas plantaciones se desarrollan básicamente en los departamentos de Paysandú (13.000 ha) y Río Negro (7.000 ha)³⁰ y están compuestas por eucaliptus (10.000 ha), pinos (6.200 ha) y salicáceas (3.500 ha). En los próximos años se registrará una expansión del área implantada, especialmente en los departamentos de Soriano, Río Negro y Paysandú que presentan excelentes condiciones de suelos para forestación a partir de la utilización de un préstamo promocional para estas actividades del Banco Mundial³¹. La subárea del Litoral es la región del país donde se registra mayor desarrollo de la actividad forestal, ya que el resto de la superficie nacional forestada con pinos, salicáceas y eucaliptus apenas sobrepasa las 15.000 ha en total.³² Una característica

³⁰De acuerdo con la información censal en la región existen algo más de 60.000 entre bosques y montes implantados, aunque no todos son para producción forestal. Las cifras aquí indicadas corresponden con la información de la Dirección Forestal, CONEAT, 1990.

³¹Actualmente se está desarrollando una intensa campaña de promoción de las actividades forestales en la subzona uruguayo, que incluye financiación de inversiones para implantación de bosques, equipamiento, establecimiento de viveros y contratación de asistencia técnica. Esta actividad que se incluye en el plan agropecuario cuenta con financiamiento del Banco Mundial.

³²El segundo departamento en importancia relativa a nivel nacional, luego de Paysandú, es Rivera con 11.000ha forestada, básicamente de pinos y eucaliptus. Con una superficie muy menor se ubican Tacuarembó (2.500ha), Durazno (1.500ha) y Rocha (1.500ha). (información de la Dirección Forestal, CONEAT, 1990)

de este subsistema es su escasa integración vertical tanto económica como técnica: en efecto, casi la totalidad de la producción regional sale sin elaboración de la región o se procesa en la única planta celulósica, que a principios de los años ochenta aportaba casi el 40% del valor agregado del sector papel y celulosa.

Estudios recientes muestran que el grado de industrialización de la madera a nivel regional binacional es mínimo: un conjunto poco numeroso de aserraderos se limita a fabricar tablas, tirantes, varillas y machimbres con destino a los mercados internos. Por el otro lado, la mayor parte de la producción es exportada en forma de rollizos. Frente a esta situación, es necesario destacar que una gran parte de los aserraderos han manifestado interés en diversificar su producción y mercados y se han constatado la existencia de varios preproyectos celulósicos para instalarse en el área binacional. En los últimos dos años se han detectado operaciones de exportación a países europeos de varillas y tablas por medio de la intervención de firmas exportadoras y apoyos del sector público (i.e. organismo de promoción del comercio exterior de la Provincia de Entre Ríos).

La problemática principal parece centrarse tanto en la producción primaria como en la organización de servicios de apoyo a las empresas de transformación y elaboración de la madera. Así, se detectan demandas de información, mercado y precios, tipificación de productos, organización de los canales de comercialización externos y apoyo tecnológico para la industrialización de la materia prima. Complementariamente, las estaciones de investigación del INTA e INIA han identificado diversas áreas de cooperación que serán puestas en marcha próximamente. Con la excepción de muy pocas empresas eficientemente organizadas, la gran mayoría de las mismas registra serios problemas de formación gerencial y administración adecuada. A nivel de los productores y empresas procesadoras (aserraderos) no existe ninguna vinculación. Se ha detectado interés en coordinar acciones de investigación, transferencias de tecnologías y en fomentar una agilización del mercado de maderas binacional, permitiendo conformar un tamaño mínimo de oferta que induzca nuevas inversiones en la Región binacional (i.e: fábrica de pulpa kraft blanqueada, chipeado, etc.)

(c) Subsistema arrocerero: en el área binacional fronterizo, este subsistema tiene una importancia mucho mayor en la margen argentina que en la uruguaya, dado que la mayor parte de la producción de este país se realiza en la región del este. En la subzona argentina se registra un total de aproximadamente 30.500 ha. cultivadas, que corresponde con unos 450 productores de tierras propias y bajo arrendamiento. La producción obtenida oscila alrededor de las 143.000 tn anuales con rendimientos que varían entre los 3500 y los 5000 kg/ha. Las tecnologías utilizadas hacen uso del riego con agua de pozos, introducen variedades de acuerdo a las demandas cambiantes de los mercados etc, pero no se ha regularizado el uso de semillas certificadas ni la incorporación sistemática de fertilizantes. Cabe señalar que esta actividad regional tiene una alta incidencia en el agregado nacional: la zona es la primera productora del país representando un 40% en promedio del volumen de la producción nacional. El subsistema se completa con la presencia de unos 52 molinos arroceros instalados en la región. Estas plantas agroindustriales son mayormente medianas y pequeñas, aunque se identifica una marcada concentración en solamente 5 plantas que procesan el 65% de la producción regional. Alrededor de la mitad de la producción

se destina a la exportación (arroz largo fino) y el resto, que incluye otras variedades de arroz, se destina al consumo interno.

El análisis de las condiciones de la producción muestra deficiencias en los servicios de apoyo a las empresas transformadoras que presentan escasa flexibilidad, poca diversificación productiva, baja información sobre alternativas tecnológicas y de aprovechamiento de subproductos y pocas capacidades innovativas y empresariales. Asimismo, tanto a nivel agrario como industrial se identificaron limitaciones importantes en el acceso a financiamiento adecuado para la renovación de equipamiento y/o introducción de innovaciones tecnológicas.

En la República Oriental del Uruguay se cultivan alrededor de 85.000ha, aunque el potencial de área arrosable excede las 500.000ha. Actualmente la producción de arroz oscila en torno de las 400.000 tn, alcanzando rendimientos medios del orden de 5000 kg/ha. En la zona Litoral el arroz no tiene mayor difusión, aunque se producen alrededor de 20.000 tn en el departamento de Artigas (80%) y Salto. El sector industrial ocupa 15000 personas y tiene una capacidad de molienda del orden de los 390.000 tn/año y 60.000 tn/año para parbolizado. Aproximadamente el 75% de la producción se destina a la exportación.

Existen a nivel formal e informal vinculaciones entre productores primarios y los centros de investigación científica de cada país (INTA e INIA). Si bien se detectó cierto recelo por parte de los productores uruguayos por la posible competencia implícita de la producción argentina en el mercado brasilero y en los mercados del medio oriente, existen diversas áreas de intereses compartidos, especialmente a nivel de la formación de recursos, adaptación de tecnologías para usos alternativos y de deshechos de arroz y asesoramiento a productores.

(d) Subsistema hortofrutícola³³: este subsistema de producción reconoce un desarrollo diferencial marcado entre ambas márgenes del río Uruguay. En efecto, si bien las características agroecológicas de la margen argentina brindan un sustento muy adecuado para el desarrollo de estas producciones, las mismas no muestran una presencia relevante. Solamente en algunas localidades de los Departamentos de Concordia y Federación se verifican producciones permanentes, aunque escasas, de zapallo, ajo, cebolla y sandías. Sobre esta incipiente base el INTA ha programado investigaciones orientadas principalmente a identificar y transferir técnicas adecuadas de producción bajo invernáculos.

Por el contrario, la actividad hortícola es de relevante significación en la margen uruguaya. La producción se concentra en los Departamentos de Salto y Artigas aunque también se registran actividades, de menor escala, en Paysandú y en las cercanías de Fray Bentos. En Salto, principalmente bajo invernáculos y con el asesoramiento de UAPAG, se producen frutilla (1500 ton/año), tomate (22000 ton/año), morrón (5000 ton/año) y también cabe señalar la relevancia de la producción de cebolla (14000 ton/año) y de papa (12000 ton/año). La mayor parte de esta producción se destina en fresco al mercado de Montevideo en el cual se goza de ventajas de "primicia" en aquellos períodos del año en que la producción de otras zonas del país no está lista para la cosecha.

³³Para un análisis más desarrollado sobre el estado actual del desarrollo del sector, potencialidades de desarrollo y áreas de complementación y cooperación, véase la sección 1 del apéndice 5 del anexo 2.

En la zona de Bella Unión se ha gestado una experiencia interesante de desarrollo agroindustrial con el apoyo financiero del BID. En esta zona, el sistema cooperativo que ha creado las cooperativas de Caln  y Calagua. Esta última es una empresa agroindustrial especializada en hortalizas. Actualmente la cooperativa cuenta con 130 productores y tiene capacidad de riego a más de 1.000ha mediante bombeo por gravedad desde el Río Cuareim. Hasta el presente se han realizado pruebas experimentales con espárragos, frutillas, chaucha, ma  dulce, melón, alcaucil, arvejas, frambuesa, etc. y se han concretado exportaciones piloto a Europa.

El éxito de estas producciones iniciales está generando buenas expectativas a medianos y pequeños productores. Los principales obstáculos al desarrollo sostenido de estas actividades tienen relación con las necesidades insatisfechas de servicios tecnológicos principalmente orientados a las fases de manejo de postcosecha de productos frescos, a la falta de información sobre mercados y calidades requeridas en los mercados mundiales, a la falta de mecanismos que permitan la tipificación de los productos y el control de su calidad y a servicios de apoyo para la promoción de organizaciones de los productores con capacidad de comercialización externa.

El intercambio de estas experiencias entre productores argentinos y uruguayos es bajo, pese a que en diferente grado de maduración productiva ambos comparten los mismos problemas principales. Tomando en consideración esta situación, diversos organismos tecnológicos nacionales (LATU, INTI, Universidad de la República, UNER, INIA, UAPAG, INTA) e instituciones locales han iniciado contactos para examinar la posibilidad de establecer un sistema de cooperación tecnológica y un mecanismo compartido para brindar asesoramiento y asistencia técnica a productores y plantas procesadoras.

(e) **Subsistema apícola:** la explotación apícola se encuentra en marcado proceso de expansión y crecimiento en el área fronteriza. En la margen entrerriana se han censado unos 260 productores con aproximadamente 30.000 colmenas en producción. Se calcula que alrededor de 1,2 millones de kgrs/año de miel y unos 12.000 kgrs de cera son producidos en esta zona. En la margen uruguaya se estima que existiría una producción inferior, verificándose la presencia de cooperativas y bancos apícolas municipales que prestan diversos servicios a la producción. La técnica predominante en la Provincia de Entre Ríos es la de la apicultura itinerante mientras que en la margen uruguaya se utiliza más la apicultura localizada. La gran diversidad y disponibilidad de flora favorece enormemente el desarrollo de esta actividad que cuenta con aceptables servicios de investigación y extensión en Argentina.

Los principales mercados finales son externos; sin embargo, en la región la comercialización se realiza por medio de acopiadores-intermediarios. La gran mayoría de los productores son del tipo artesanal-familiar aunque se han identificado algunas explotaciones medianas y la presencia del sector cooperativo. En estos casos se constata el aprovechamiento más integral de los productos de la colmena (i.e. cera, jalea real, propóleos etc) lo cual no sucede con los pequeños apicultores. En la región se repite la situación que también parece observarse a escala nacional: la falta de información sobre mercados, calidades requeridas, tipificación y diferenciación de productos, facilidades de procesamiento, etc. genera condiciones asimétricas de negociación con el aparato comercializador y, por ende, la obtención de menores ingresos a los productores respecto a los potenciales. Las principales limitaciones se han detectado en estos campos, en la transferencia

de tecnología a productores y en el de la organización de los mismos, la cual constituiría una condición importante para lograr el incremento y valorización de los recursos existentes.

- 3.37. El análisis de las relaciones entre empresas y productores agroindustriales de ambos países muestra que, en general, el nivel e intensidad de estos contactos es relativamente bajo.** Paradójicamente, se ha constatado que existen relaciones personales y el movimiento de un bagaje de información informal, no marginal, de una y otra margen pero este fenómeno no se ha traducido en emprendimientos comunes de relevancia. A pesar de que la problemática enfrentada es bastante similar en ambas márgenes del río, los agentes de la producción han optado por buscar soluciones en sus propios espacios nacionales. En los últimos años, sin embargo, amén de un progresivo tráfico de información e insumos tecnológicos (no necesariamente autorizado legalmente), se ha incrementado el nivel de las relaciones institucionales entre los aparatos de investigación y extensión agropecuaria. Cabe señalar que los programas conjuntos de investigación agrícola que coordina PROCISUR no han incluido, por diversas razones, acciones que pongan en contacto a los técnicos e investigadores de ambas márgenes del Area Fronteriza. La vigencia del CAUCE y la "buena voluntad" de los técnicos y profesionales ha permitido un creciente intercambio de experiencias que incluyen, entre otras, visitas de técnicos, demostración de experiencias a productores del otro país.
- 3.38.** Esta situación también se verifica en los cultivos y producciones agropecuarias no incluídas en los ejemplos anteriores. Es posible afirmar que no existe un desbalance sistemático en el nivel de desarrollo tecnológico y productivo de un área respecto a su homónima limítrofe. Por lo general, se verifica que en ciertos aspectos de la producción algunos de los dos países aventaja al otro, que se van compensando producto a producto. En este sentido, **ampliar y fortalecer la complementación tecnológica y productiva de la Región va a trasuntarse claramente en beneficios conjuntos a ambas márgenes, ya que no habrá una única direccionalidad en la transferencia de información y experiencia productiva, empresarial y tecnológica.** En términos generales, la región es bastante homogénea y auto-compensada desde esta perspectiva, lo cual permite asumir que los programas de cooperación tendrán receptividad y contadas dificultades de implementación derivadas de una distribución inequitativa de los beneficios funcionales resultantes. Los estudios impulsados por CODEFRO y esta asistencia técnica han detectado en casi todas las actividades relevadas una disponibilidad muy amplia para encarar vínculos más estrechos y permanentes con "los pares" o "socios" de la otra frontera. Así, es posible suponer que a partir de una iniciativa que promueva mayores vínculos empresariales y técnicos -en un marco macroeconómico previsible- se podrá desplegar un importante potencial de incremento del tráfico binacional de información, insumos y otros servicios vinculados a las actividades productivas de la región, además de emprendimientos empresariales conjuntos.
- 3.39.** Según se ha mencionado en la descripción de cada uno de los subsectores tomados como prototípicos de diferentes situaciones regionales, los principales obstáculos (específicos del sector

y del área binacional)³⁴ al desarrollo productivo del sistema agroindustrial y una mayor articulación binacional dicen relación con:

(a) la pertenencia a mercados (nacionales o internacionales) de "commodities" indiferenciadas o poco diferenciadas con una marcada ausencia de información sobre mercados, precios, calidades y canales alternativos de comercialización de los productos primarios o transformados.

(b) la demanda insatisfecha de servicios externos de apoyo a las empresas que permitan no sólo mejorar el acceso a la información mencionada, sino también la estructuración de circuitos de investigación e innovación tecnológica compatibles con los requerimientos de los mercados y garantizar adecuados mecanismos de tipificación y control de calidades; y,

(c) la escasa accesibilidad a fuentes de crédito de mediano y largo plazo que permitan financiar inversiones dirigidas a la innovación tecnológica y al aumento de la productividad.

3.40. Estos limitantes tienen grados diferenciales de impacto según el tipo de empresa y el subsistema agroindustrial considerado. En particular, puede señalarse que las empresas medianas y pequeñas son las más afectadas por estas carencias.

3.41. El cambio técnico y el desarrollo económico han generado, históricamente, una creciente dependencia de las unidades de producción agraria de un creciente conjunto de servicios y funciones externas a la explotación en sí. Este fenómeno también se constata en el caso de las **empresas agroindustriales de pequeña y mediana dimensión**. Además de las crecientes conexiones con los mercados de productos e insumos agropecuarios, los productores cada vez más dependen de información tecnológica, de servicios de comercialización, de financiamiento adecuado, de cambios tecnológicos extra-sectoriales, de comunicaciones, etc. Así, el desarrollo agrario y agroindustrial pasa a depender estrechamente del desarrollo sistemático de una serie compleja de actividades y funciones externas a la unidad productiva en sentido estricto.

3.42. Si bien este proceso es, en general, independiente del tamaño de las explotaciones, la viabilidad de provisión de muchas de estas funciones de apoyo a la producción sí encuentra crecientes limitaciones estructurales tanto por el lado del tamaño relativo de la estructura productiva global como por la presencia de numerosas pequeñas y heterogéneas empresas y/o fincas. En efecto, los costos operativos (amortización del gasto) de provisión de muchos servicios de apoyo (i.e. extensión, crédito, comercialización, distribución de insumos, servicios tecnológicos, etc.) son mucho mayores (y/o no se justifican) cuando se los orienta a una estructura reducida. Este dilema general se refleja concretamente en muchas situaciones nacionales y, en numerosos casos, no se puede resolver en forma satisfactoria generando un creciente abandono en la provisión de servicios de apoyo a los productores y creando bases para la aparición o acentuamiento de

³⁴Se excluyen de esta consideración aquellos problemas que derivan de las dificultades de normativas y procedimientos de comercio, de transporte o de orden macroeconómicos. Estos son tratados en sus respectivos apartados sectoriales.

situaciones de estancamiento y retraso productivo. Las subáreas nacionales que conforman el área fronteriza del Río Uruguay participan, individualmente, de esta problemática, ya que sus tamaños tomados aisladamente no constituyen en muchos casos los umbrales mínimos para justificar la provisión de servicios. **La cooperación y complementación binacional plantea una alternativa eficiente y viable de afrontar estas debilidades.** Esto implica armonizar los estándares tecnológicos regionales y apoyar la interacción y complementación de las instituciones de servicios técnicos.

- 3.43. La Investigación agropecuaria en el Area presenta un desarrollo significativo a nivel de áreas de trabajo, de infraestructura e instalaciones. En efecto, el INTA tiene una central regional en Paraná, dos estaciones experimentales (i.e. una en Concordia y la otra en Concepción del Uruguay) y cinco agencias de extensión (una en cada uno de los Departamentos), mientras que en la margen izquierda, el INIA por su parte, también tiene una estación experimental en el Litoral Norte (Salto), una estación experimental departamental en Paysandú, un campo de experimental por convenio en Río Negro. Complementariamente, con una localización próxima al área binacional el INIA cuenta con dos estaciones experimentales de importancia (Tacuarembó y La Estanzuela). Asimismo, en la Región operan facultades de agronomía, veterinaria, ingeniería alimentaria y bromatología de la Universidad de la República y de la UNER. Se ha constatado que los programas de investigación en curso en el INTA y en el INIA son muy compatibles, especialmente por las diferencias sectoriales de especialización. (Véase apéndices del anexo). Estas características plantearían un interesante espacio de **colaboración binacional en investigación agrícola** el cual, además, permitiría aunar esfuerzos y ampliar la eficacia de los recursos asignados a estos fines en ambas márgenes del Río Uruguay.**
- 3.44. Por su parte, la asistencia técnica agropecuaria presentaría deficiencias en relación a la investigación y demostración experimental. Se considera que el número de extensionistas es escaso para atender la demanda de los 20000 productores agropecuarios de la Región Binacional y, dado el escaso nivel de organización de los agricultores (sobre todo medianos y pequeños), surgen limitaciones graves a la cobertura eficiente en materia de transferencia de tecnología agrícola.³⁵**
- 3.45. El análisis de los sistemas de crédito agropecuario y agroindustrial en el Area Fronteriza presenta obvias diferencias nacionales. Así, en la margen argentina, los productores carecen desde hace unos años de sustancial apoyo financiero para sus necesidades de financiamiento de mediano plazo. Tanto el Banco de la Nación como el Banco de la Provincia de Entre Ríos solamente aportan porcentajes marginales de los requerimientos financieros por campaña, por lo que se han difundido variados sistemas de crédito informal-comercial (i.e. canjes) que vinculan a los productores agrícolas con el aparato comercializador y/o de provisión de insumos. En términos**

³⁵No existe una exacta correspondencia en las competencias que tienen los centros de soporte técnico respecto a la capacitación y extensión a productores primarios. En el caso del INTA, estas tareas están plenamente incorporadas en sus funciones básicas, mientras que en el caso uruguayo estas funciones corresponden a varios organismos y particularmente al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

de crédito a mediano y largo plazo, en los últimos dos años se contó con el programa de Crédito Global Agropecuario (Banco Nación-BID-BIRF) que atendió una demanda regional de alrededor de US\$ 5 millones dirigidos principalmente a maquinaria y equipamiento agrícola. **El agotamiento de los fondos de esta línea habría dejado insatisfecha una demanda que se estima en un 50% mayor a la atendida.** A su vez, se han identificado un conjunto amplio de ideas de proyectos y preproyectos con evaluaciones concluidas que están a la espera de financiamiento o que las condiciones macroeconómicas reduzcan los riesgos implícitos en operaciones de mediana maduración. En la margen uruguaya la situación es diferente. Las necesidades de crédito de corto plazo parecen estar mejor atendidas por el sistema institucional de crédito pero la demanda por financiamiento para inversiones de mediano y largo plazo presentaría demandas no atendidas; los fondos manejados por el Banco de la República con origen en líneas BID y BIRF no se desembolsan fácilmente, aduciendo los productores dificultades a causa de las altas garantías colaterales exigidas. Sin duda, las condiciones de accesibilidad diferencial al financiamiento formal influyen en el desarrollo de iniciativas binacionales de producción (véase apéndice 6 del anexo 2).

- 3.46. Además, en la margen argentina del Area Fronteriza no se registran facilidades de financiamiento de preinversión, ni líneas de promoción adecuadas para el desarrollo de experiencias piloto de escasa dimensión. En la margen uruguaya también se carece de estas últimas facilidades de financiamiento pero sí se cuenta con financiamiento de preinversión dada la existencia de un Fondo a nivel nacional; en este caso, parecería necesario aumentar la promoción de las oportunidades que este mecanismo podría ofrecer para los inversores privados regionales (vease sección 1 y 2 del apéndice 6 del anexo 2).
- 3.47. Tanto en lo referente a la provisión de insumos agrícolas como en la comercialización de productos agropecuarios la impresión general recogida es de una aceptable cobertura y organización aunque es mínimo el intercambio formal binacional al respecto. Sin embargo, la accesibilidad a los insumos y la capacidad negociadora de los productores frente a los canales de comercialización de algunos productos es reducida **a causa, principalmente, de la falta de información alternativa. Puede afirmarse que la gran mayoría de las unidades productivas y empresariales de la region son " tomadores pasivos de precios".**
- 3.48. En resumen, puede concluirse que el área binacional cuenta con gran parte de los servicios de apoyo a la producción agrícola aunque con déficits de cobertura y alcance. Las carencias más sentidas se concentrarían en los servicios tecnológicos agroindustriales y los servicios de apoyo al desarrollo empresarial. En efecto, la investigación agrícola y forestal registra avances significativos pese a que todavía existen una serie de problemas por acometer en forma conjunta, pero la investigación en tecnologías de poscosecha en fresco, mejoramiento de procesos agroindustriales, tipificación y control de calidad de productos frescos y procesados está prácticamente ausente en la región o las empresas tienen enormes dificultades para acceder a esta oferta de servicios cuando estos están localizados en otras áreas de los países. En segundo nivel, pero indudablemente con una importancia crucial, las limitaciones de los sistemas crediticios disponibles constituyen un obstáculo relevante para el desarrollo de las unidades de producción

del Area y afrontar la penetración a mercados externos. Estas limitaciones no son exclusivas de la región y afectan en la última década a los dos países por igual pero, dadas las características de la estructura productiva y empresarial de la región binacional el freno a las potencialidades de acumulación e innovación tecnológica que impone la escasez de financiamiento se revela más dramáticamente que en otros contextos. En particular, la total ausencia de facilidades de financiamiento para impulsar la adopción de nuevas tecnologías, incursionar en nuevos productos y financiar adecuados estudios de preinversión se convierte en un elemento limitante de relevancia.

E. Desarrollo del sector turístico en el área binacional y posibilidades de complementación.

- 3.49. El grado de desarrollo relativo del sector turismo en ambas subzonas nacionales es fuertemente desigual. Las diferencias principales no se refieren solamente a los tamaños o volúmenes de turistas recibidos, sino al **grado madurativo** que esta actividad ha tenido en los últimos quince años en cada subzona y, por lo tanto, su impacto en las estructuras de empleo y en las actividades productivas locales.
- 3.50. En el caso argentino, la culminación de algunas obras de infraestructura básica³⁶ permitió vincular la subzona argentina del Río Uruguay con el centro principal emisor turístico (ie: Capital Federal, Gran Buenos Aires y Resto de la Pcia. de Buenos Aires)³⁷. Esta situación significó claramente la apertura y acceso a un nuevo mercado y, complementariamente, se establecieron nuevas condiciones para el desarrollo del sector y la planta turística. (ie: infraestructura hotelera, servicios de apoyo turístico, etc.). De un flujo insignificante de turistas en los años 60, ingresan a la Provincia de Entre Ríos un número superior a 1.000.000 de turistas por año desde prácticamente 1980, superando el 1.300.000 en los años pasados. Ciertamente que una parte significativa de este volumen se concentra en el área Paraná de la Provincia, a pesar de lo cual, la información escasa y dispersa disponible de la subzona del Río Uruguay indica que esta subárea ha ganado crecientemente participación en el flujo total de turistas.
- 3.51. La habilitación de las obras de infraestructura sobre el Río Uruguay (puentes sobre el Río Uruguay -especialmente Fray Bentos/Puerto Unzué- y Zárate-Brazo Largo) permitieron la vinculación terrestre entre los centros turísticos emisores de ambos países. A partir de 1979, comenzaron a transitar por el área fronteriza del Río Uruguay una cantidad creciente de turistas de cada país.

³⁶En 1969 se concluyó el túnel subfluvial Hernandarias que vinculó por carretera a la Provincia de Entre Ríos con la Provincia de Santa Fé. Esto determinó un fuerte incremento en el número de turistas ingresados por dicha vía. Posteriormente en 1977/78 se complementaron las obras del puente Zárate-Brazo Largo, que facilitó el acceso por vía terrestre y ferroviaria a la zona del Río Uruguay. Durante los años anteriores se habían concluido las obras de los puentes internacionales de Colón-Paysandú y Puerto Unzué-Fray Bentos. Hacia fines de la década de los setenta se finalizó la pavimentación de la ruta nacional 14, que bordea todo el Río Uruguay en dirección sur-norte, y en el año 1981 se habilita el paso binacional en la represa de Salto Grande.

³⁷Téngase presente que la ciudad de Gualeguaychú, extremo sur del área fronteriza del Río Uruguay, está a una distancia de menos de 250 Km de Buenos Aires, servida por una ruta completamente asfaltada y servicios permanente de autobuses.

El promedio del último trienio (1987-1989) ubica el tránsito total por los tres puentes binacionales en aproximadamente 1.600.000 pasajeros, de los cuales cerca del 70% corresponde a viajes de larga distancia, es decir que entran y salen en el mismo recorrido del área fronteriza.³⁸ En este sentido, el área sur de la región fronteriza del Río Uruguay opera principalmente como un "corredor de pasantía" en dos sentidos: a) de "veraneantes" argentinos con destino final en las costas atlánticas uruguayas o brasileras. Este es un flujo claramente estacional que prácticamente no se detiene en la Región y b) inversamente, a lo largo del año se registra un flujo de ingreso de turistas uruguayos que tiende a dirigirse a centros urbanos importantes (ie: Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, etc.). Este es un flujo más estable a lo largo del año y de magnitud semejante al argentino que se dirige en sentido inverso. **Las autoridades turísticas de las zonas fronterizas destacan la magnitud de este tránsito y las dificultades para "ofrecer alternativas que permitan lograr una mayor retención".**

- 3.52. El desarrollo turístico del lado argentino del Río Uruguay inducido por la facilitación de infraestructura no tiene un correlato similar del lado fronterizo uruguayo, que no parece haberse beneficiado significativamente de las obras de conexión realizadas del lado argentino. Si bien se carece de información estadística de mediano plazo que lo avale, el "factor frontera" no logró incidir fuertemente en el flujo de turistas hacia la subzona uruguaya. En general, **se menciona que la operativa y los trámites aduaneros y migratorios fronterizos dificultaron históricamente un mayor flujo transfronterizo de turistas.**
- 3.53. Los principales centros emisores argentinos de turistas hacia la subzona fronteriza entrerriana del Río Uruguay proceden de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires, se motorizan principalmente en vehículos particulares, se alojan en campings y hoteles y "demandan" principalmente los productos "naturaleza", "recreación deportiva" y actividades de distracción nocturna. Crecientemente se observa la participación de paquetes turísticos organizados por operadores del área de Buenos Aires, aunque su peso es muy variado por lugar, época del año, tipo de turista, etc.³⁹ El turista uruguayo que recorre el litoral se moviliza también predominantemente en forma independiente y es atraído principalmente por el recursos "termas". En Montevideo, principal centro emisor, no existen prácticamente operadores que manejen la región del Río Uruguay, contrariamente a lo que sucede en Buenos Aires que el "producto" es actualmente ofrecido por un conjunto de agencias de viajes.
- 3.54. El diferencial grado de maduración entre ambas subzonas se manifiesta claramente en sus estrategias de desarrollo. En el caso argentino, la Dirección Provincial de Turismo esta poniendo en marcha una "acción de planificación y marketing turístico,... que tiene al municipio como unidad

³⁸Los datos correspondientes a 1989 indican que el flujo de pasajeros entre Argentina y Uruguay por los puntos limítrofes ubicados sobre el Río Uruguay superó 1.800.000 pasajeros, de los cuales mas de 1.450.000 lo hicieron por el puente Gral. San Martín (Fray Bentos-Puerto Unzué).

³⁹Dirección de Turismo, Provincia de Entre Ríos. Todos los verdes, Plan de Marketing, Entre Ríos, Nov. de 1990.

primaria de planificación"⁴⁰ y que incluye la elaboración del "producto turístico", su puesta en valor y en el mercado, la promoción hacia los mercados de demanda y un módulo de inversión. Los estudios previos realizados identificaron la potencialidad de la oferta local de recursos turísticos y la posibilidad de desarrollar una "imagen turística" para penetrar y posicionarse en un mercado competitivo. La campaña promocional que actualmente se desarrolla pone especial énfasis en los recursos a "naturaleza", siendo conocida bajo la expresión sintética de: "Entre Ríos, Todos los verdes". En la subzona uruguaya no se ha detectado ninguna estrategia de mediano plazo, arrastrando, en cierto sentido, la imagen histórica de "termas" que deviene de su principal recurso explotado. A pesar de ello, se observó una creciente preocupación por no tener definido un esquema de trabajo al respecto, no obstante la existencia de diferentes propuestas locales aisladas. (ie: inclusión del patrimonio histórico, desarrollo turístico del lago de Salto Grande).

- 3.55. El desarrollo desparejo del sector turismo en ambas subáreas se pone fuertemente de manifiesto en la infraestructura hotelera existente y en la disponibilidad de información al respecto. En la subzona argentina -incluyendo solamente las ciudades de Gualeguaychu, Colón, Concepción del Uruguay y Concordia- existen más de 50 hoteles y residenciales (1 de cinco estrellas, 2 de cuatro y 3 de tres estrellas) con una capacidad de plazas superior a 3600. A estas facilidades deben agregarse la oferta de bungalow, casas de alojamiento y campings que, por lo menos, duplica la oferta formal hotelera. En la subzona uruguaya la disponibilidad de plazas es reducida, no esta categorizada por tipo de establecimiento y muestra niveles de confort inferiores. En general la hotelería no está organizada desde una perspectiva turística sino que fue concebida básicamente para atender las demandas de alojamiento de pasajeros en tránsito (ie: comerciantes, viajeros de comercio). En forma concordante, también se registran diferencias significativas en la oferta de servicios de gastronomía, esparcimientos diurnos y nocturnos y servicios turísticos receptivos.
- 3.56. Otra clara diferenciación entre ambas áreas se establece en la capacidad empresarial de cada subsector fronterizo (económico-financiera y gerencial) y en la dotación y calidad de recursos humanos relacionados con la actividad. Respecto a este último punto es claro que dado que la región del Río Uruguay compite desventajosamente con otras áreas turísticas en ambos países, el personal con mayor grado de calificación y experiencia tiende a migrar hacia esos lugares (ie: Montevideo, Punta del Este, Córdoba, Buenos Aires, Mar del Plata). Debe destacarse que la región binacional cuenta con un centro universitario de formación profesional en la ciudad de Concepción del Uruguay.
- 3.57. El relevamiento realizado con las empresas dedicadas al sector y con las instituciones empresariales que operan en la región permitió extraer dos conclusiones básicas: a) la región cuenta con una muy reducida cantidad de empresas u operadores receptivos. Como se detalla en el informe de la Dirección de Turismo "esta situación precaria y poco relevante deja afuera la mayor parte del instrumental regularmente utilizado en los programas de comercialización, ... líneas de transporte ligadas a la comercialización turística, organizadores de reuniones y convenciones

⁴⁰Véase Dirección de Turismo, Provincia de Entre Ríos, op.cit.

empresariales, prensa especializada, tarjetas de crédito, empresas de viajes emisoras,.... Esta debilidad estructural provoca a su vez una fuerte desvinculación de todos los servicios entre sí y atenta en contra del desarrollo del producto";⁴¹ y b) existe un bajo nivel de interacción entre ambas subzonas, no obstante que recurrentemente se señala la importancia de buscar modalidades de comercialización y difusión conjunta. El nivel de intercambio más intenso se verifica entre organismos públicos de ciudades fronterizas, especialmente entre las oficinas sectoriales de base municipal o departamental. En algunos casos se avanzó hasta el desarrollo de perfiles de proyectos conjuntos.

- 3.58. A pesar de la diferencial situación de ambos sectores turísticos es posible sustentar la idea de "continuidad de espacio turístico" e individualizar acciones conjuntas que vincularían actividades que hasta el presente están estructuradas como compartimentos estancos en función del área de influencia del centro turístico que los rodea⁴². En este sentido, iniciativas que apunten a complementar la imagen turística que se está desarrollando en el lado argentino podrían articularse productivamente y de mutuo beneficio. Sin producir una distorsión del tipo de personalidad turística que se pretende construir, sería interesante explorar las posibilidades de apertura de nuevos "productos complementarios" y/o alternativos según el perfil del turista a quien va dirigida la propuesta. Debe tenerse presente que la Región del Río Uruguay se encuentra ubicada en una zona próxima a centros urbanos de gran tamaño (ie: Buenos Aires, Montevideo, Rosario) y con una alta potencialidad de oferta diversificada de turismo.⁴³

F. Marco normativo y de procedimientos para el intercambio comercial, productivo y de transporte⁴⁴

- 3.59. El proceso de integración en el área de la CODEFRO se enmarca en un conjunto de normas de índole internacional y nacional con ámbitos de validez espacial y material diferentes, al igual que su jerarquía. En efecto, Argentina y Uruguay firmaron en 1974 el Convenio de Cooperación Económica Argentina-Uruguay con el objeto de intensificar el comercio recíproco; lograr un aceptable equilibrio en la balanza comercial; coordinar actividades industriales de ambos países; estimular las inversiones y facilitar la creación de empresas binacionales. Estos propósitos fueron reafirmados y profundizados en los Acuerdos de Colonia de mayo de 1985. Por otra parte, el Proceso de Integración y Cooperación iniciado entre la República Argentina y la República

⁴¹Dirección de Turismo, op.cit.

⁴²Las únicas dos excepciones claras se refieren a la inclusión de las termas de la subzona uruguaya en algunos los paquetes turísticos argentinos y la inclusión del Balneario Las Cañas (Fray Bentos) en el producto turístico del área de Gualaguaychú.

⁴³Se ha estimado que en un área de 550 km de radio desde la ciudad de Paysandu habitan cerca de veinte millones de personas.

⁴⁴El análisis y diagnóstico completo de la normativa y procedimientos que regulan el intercambio fronterizo comercial y productivo es presentado en el anexo 4 del Informe.

Federativa del Brasil en 1986 y ampliado posteriormente a la República Oriental del Uruguay y Paraguay ha generado importantes avances normativos que tienden a la creación del MERCOSUR (Mercado Común del ConoSur) en 1995.

- 3.60. El marco normativo está constituido por acuerdos destinados a reglar distintos aspectos de las relaciones internacionales, que, en algunos casos, se traducen en la sanción de una legislación uniforme tendiente a eliminar obstáculos a la circulación internacional de personas, mercaderías y capitales. También existen una amplia gama de disposiciones de orden nacional que afectan las relaciones comerciales y productivas binacionales ya que reglamentan sobre aspectos específicos de la producción, como los referentes a normas industriales, bromatológicas, exigencias de calidad y contralor; impositivas; tratamiento al capital extranjero; seguros; régimen aduanero; etc. Estas disposiciones, o la operatoria a que dan lugar, pueden impulsar u obstaculizar el proceso de integración. Los subgrupos de trabajo constituidos en el marco de MERCOSUR tiene como propósito básico avanzar hacia la definición de normas concensuadas multilateralmente. En la mayoría de los casos, estas normativas o las referidos a la operatoria migratoria, aduanera o de transporte internacional afectan a la totalidad del tráfico entre ambos países y no son, por ende, específicos de la zona. Sin embargo, en la medida que estos obstáculos neutralizan los efectos positivos que puede ejercer la contigüidad geográfica sobre la integración se transforman en problemas propios de ella.
- 3.61. Una característica del área es el desarrollo de una creciente interrelación cultural y turística a medida que se han removido los obstáculos al tráfico de personas y vehículos. La situación fronteriza de las poblaciones no se traduce, en cambio, en formas de complementación e integración de sus actividades productivas. En cierto modo su ubicación geográfica es, a estos fines, irrelevante. El tráfico de mercaderías se encuentra regido por las normas propias del comercio internacional y reviste, básicamente, la forma de un intercambio que tiene por destino la totalidad de los respectivos mercados nacionales, razón por la cual se orienta hacia los grandes centros de distribución y transformación productiva, constituyendo la zona de frontera un mero lugar de tránsito. En el campo del movimiento de personas es mucho lo que se avanzó en materia de normativa y procedimientos, si bien existen aún trabas al intercambio turístico derivadas de normas nacionales (caso argentino) referidas a los servicios turísticos terrestres.
- 3.62. Muchos de los problemas normativos que se presentan en el área de la CODEFRO remiten a normas y operatorias de diversa índole y jerarquía cuya modificación está sujeta a distintos procedimientos. Debe tenerse en cuenta que la conformación del MERCOSUR tiende a desplazar la solución de alguno de ellos del ámbito local-fronterizo al nacional y del ámbito binacional al regional. Por lo tanto es necesario jerarquizar los obstáculos al proceso de integración y definir los cursos de acción destinados a superarlos. Así, por ejemplo, el nuevo Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre suscripto por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay permitirá, por su parte, solucionar problemas pendientes en este terreno. El nuevo convenio prevé un "Documento de Idoneidad" que constituye un instrumento autosuficiente, probatorio de la concesión del permiso para realizar transporte internacional; dispone que toda remesa de mercadería debe efectuarse con una "Carta de Porte Internacional -Conocimiento de

Transporte Internacional (CRT)", que opera como documento único para el transporte internacional de carga por carretera; e implanta la "Declaración de Tránsito Aduanero" (DTA). Esta sustituye la documentación nacional de tránsito y es emitida por la Aduana de partida, amparando el tránsito de la mercancía hasta la aduana de destino, el que no requerirá la intervención de un Despachante de Aduana ni la presentación del Manifiesto Internacional de Carga. El artículo 13 del Anexo I del Convenio dispensa además a las empresas autorizadas para realizar el transporte internacional terrestre de carga de presentar garantías para cubrir los gravámenes eventualmente exigibles por las mercancías bajo el régimen de tránsito aduanero internacional y por los vehículos bajo el régimen de admisión temporaria, constituyéndose estos últimos, de pleno derecho, en garantía del pago de los gravámenes y sanciones eventualmente aplicables.

3.63. El nuevo convenio incluye también una nueva normativa sobre seguros y un capítulo especial sobre transporte internacional de mercancías por ferrocarril (TIF) que determina los derechos y obligaciones entre los cargadores y las de éstas entre sí, cubriendo el vacío normativo resultante de los convenios entre empresas, que regulaban básicamente el intercambio de vagones y servicios. En la XVI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los países del Cono Sur, realizada en Santiago de Chile en 1989, se aprobó también la "Reglamentación del Contrato de Transporte Internacional y las normas sobre la responsabilidad civil del porteador terrestre" (acuerdo 1.53), de manera que se dispone ahora de una normativa uniforme en cuanto al contrato de transporte instrumentado en la carta de porte internacional y a las responsabilidades derivadas del mismo. Estos acuerdos implican un avance sustancial en la simplificación y unificación de la normativa, la documentación y los trámites exigidos para el transporte terrestre internacional y, en especial, para el tráfico de tránsito. En el Subgrupo Técnico 5, Transporte Terrestre, del Grupo Mercado Común, Argentina y Brasil han acordado, a su vez, la supresión de los cupos (acta suscripta en la reunión efectuada en Brasilia el 9 y 10 de octubre de 1990), lo que constituye una modificación decisiva en materia de desregulación del transporte internacional de carga, y han concluido acuerdos referentes al Reglamento Único del Transporte Internacional de Carga y a la Reglamentación de la Circulación del TIC, encontrándose actualmente en elaboración acuerdos relativos a Cargas Peligrosas; Servicios Fronterizos en Vehículos Menores y Transporte de Carga Excepcional. Es posible prever que se asistirá en el futuro inmediato a una progresiva extensión de los principios básicos de esta normativa al conjunto del MERCOSUR y a una consolidación y perfeccionamiento de estos avances sin modificaciones sustanciales en la operatoria resultante de ellos, que es razonablemente satisfactoria.

3.64. La documentación y los trámites requeridos en materia aduanera están básicamente regidos por las respectivas legislaciones nacionales. Estas se caracterizan por su complejidad; la exigencia de la intervención de múltiples organismos y una pretensión regulatoria y fiscalizadora que no condice con los recursos administrativos y técnicos disponibles para su efectivización; lo que se traduce en la proliferación de requerimientos meramente burocráticos que impiden el fluido desarrollo de la operatoria y elevan significativamente sus costos. La exigencia de la intervención previa, o a posteriori, de organismos que no operan en la frontera dificulta y demora los procedimientos de comercio exterior. También complica parcialmente los procedimientos, la organización aduanera uruguaya, que establece en los pasos fronterizos meras receptorías,

concentrando la tramitación en Montevideo. Las características de la legislación vigente en relación a las áreas fronterizas imposibilita neutralizar en alguna medida estos obstáculos. Los problemas existentes en relación a la tramitación y el control del tráfico de mercaderías entre ambos países impiden además que los avances realizados en materia de transporte internacional se traduzcan en una efectiva agilización de la operatoria global. Su superación reviste, por ende, un carácter estratégico.

- 3.65. En la configuración de la problemática propia de este área confluyen una serie de factores que deben ser encarados de manera conjunta, tales como la intervención, a menudo poco justificable al visado de la documentación, la duplicación de controles en materia fito y zoonosanitaria, etc. Estos juegan un rol central en la complejidad y lentitud de la operatoria, que se acentúan por las carencias, en muchos casos, en materia de infraestructura, organización y capacitación de personal de estos organismos. El número de organismos y agentes intervinientes y la complejidad de la documentación necesaria para el transporte de la mercadería, tiene como consecuencia necesaria el surgimiento de demoras derivadas en errores, de omisiones y de dificultades para coordinar las diversas intervenciones, que se suman a las incurridas por los organismos intervinientes, sobre todo en el caso de las operaciones no habituales. La implementación de un sistema integrado de gestión que evite la duplicación de información, de trámites y de controles, que permita coordinar las diversas intervenciones y que sirva para realizar la totalidad de la operatoria desde la frontera, reviste, en consecuencia, un carácter prioritario por su impacto sobre el conjunto de tal operatoria y el estímulo que puede brindar a la integración económica y productiva. En otras palabras, debe intentarse reducir al máximo el costo de operar binacionalmente.
- 3.66. Igualmente relevante a este efecto resulta la remoción de los obstáculos subsistentes en cuanto a la constitución de empresas binacionales y a la asociación de empresas de ambos países. Las limitantes más significativas están relacionadas fundamentalmente con aspectos impositivos y cambiarios. La preocupación por eliminar las trabas susceptibles de obstaculizar la creación de empresas conjuntas argentino-uruguayas, que permitan un mejor aprovechamiento de ambos mercados e incrementen la capacidad competitiva de los dos países en los mercados internacionales (incisos c y d del artículo primero del Convenio de Cooperación Económica Argentino-Uruguayo), determinó que uno de los objetivos del CAUCE fuera "facilitar la creación y el funcionamiento de empresas binacionales" (inc d del art. 1). No se han producido, sin embargo, hasta el presente, avances sustantivos en el cumplimiento de este objetivo, habiéndose podido verificar que las normas vigentes y las frecuentes restricciones cambiarias en materia de exportación de capitales y remisión de utilidades han obstaculizado la constitución, en la Argentina, de empresas binacionales. Estas operan, en muchos casos, obviando la normativa existente mediante el uso de testaferros u otros medios destinados a hacerlas aparecer como de capital nacional. La firma del Tratado para el Establecimiento de un Estatuto de Empresas Binacionales Argentino-Brasileñas resalta la importancia y urgencia de la cuestión. La legislación uruguaya no efectúa prácticamente distinciones en virtud de la nacionalidad del capital y el tratamiento al capital extranjero ha experimentado recientemente un importante cambio en la República Argentina. Esto obliga a una definición cuidadosa del concepto de empresa binacional, a

efectos que ésta no sea incongruente con el tratamiento brindado por ambos países al capital extranjero, y a considerar, al menos, la posibilidad de la existencia de distintos tipos de empresas binacionales con diferentes grados de participación del capital de ambos países; distintos ámbitos posibles de actuación sectorial y diversos grados de preferencias respecto a las empresas que no revisten ese status.

G. Infraestructura de transporte en el proceso de integración del Area Fronteriza⁴⁵

Puertos y vías navegables

- 3.67.** El Río Uruguay presenta tres sectores diferenciados: el Inferior, desde Nueva Palmira hasta Concepción del Uruguay con dos partes claramente definidas, la primera sección hasta Fray Bentos es ancha (5 millas) y con una profundidad mínima de 17 pies, mientras que desde allí hasta Concepción el río se divide en diversos brazos y con un mínimo de casi 14 pies. El Uruguay Medio se extiende desde Concepción del Uruguay hasta Concordia-Salto, su ancho es de sólo 1.000/1.500 metros, con fondo de arena y muchas islas. Hasta Colón, en el km 224, la profundidad es de mil pies, desde Colón hacia el norte, sólo pueden navegar embarcaciones fluviales, con un calado máximo de 9 pies. El río Superior, desde Salto hasta el km 1.600 es usado sólo ocasionalmente, cuando hay baja altura de aguas el calado es inferior a un pie, por el cual el tramo navegable es comercialmente relevante sólo entre Nueva Palmira y Concepción del Uruguay.
- 3.68.** Los principales puertos comerciales son Nueva Palmira, Fray Bentos y Paysandú sobre la margen uruguaya (el último de ellos prácticamente inactivo en los últimos años) y Concepción del Uruguay, Gualaguaychú (sólo movimiento de arena) y Concordia (inactivo) del lado argentino. Los calados máximos habitualmente admisibles son de 27 pies en Nueva Palmira, 23 pies en Concepción del Uruguay y 22 pies en Fray Bentos. Dichos calados máximos admisibles frecuentemente se alteran al variar la altura de las aguas, hecho que depende fundamentalmente de las regulaciones de la represa de Salto Grande. Cabe aclarar que las limitaciones de calado en general no se localizan en el puerto propiamente dicho, sino que se hallan en determinados pasos de la vía navegable. Los pasos críticos requieren periódicamente la realización de tareas de dragado para posibilitar la navegación con los calados antes citados. Los problemas en estos pasos se ven notoriamente acentuados en períodos de escasa altura de aguas.
- 3.69.** Actualmente existen dos alternativas de vinculación con el Río de la Plata para los buques que operan en puertos ubicados sobre el Río Uruguay: el paso directo a través de los Canales a Martín García, o el paso a través de la ruta Paraná Bravo-Paraná de las Palmas-Canal Emilio Mitre. La primera de las alternativas presenta limitaciones de profundidad, permitiendo la navegación de los buques con hasta aproximadamente 22 pies de calado. Si bien esta ruta no presenta limitaciones de eslora de buques y la navegación es relativamente directa, las restricciones de calado

⁴⁵Para un ampliación de la síntesis presentada en los próximos apartados vease el anexo 3 del presente Informe.

constituyen un serio inconveniente para los barcos de mayor porte. En el caso del Puerto de Fray Bentos, su profundidad determinante es la misma que para Concepción del Uruguay, pero su calado admisible es el de los Canales a Martín García. La alternativa de remontar el Paraná Bravo-Paraná de las Palmas para salir a través del Canal Emilio Mitre implica, para los buques que operan en Nueva Palmira, incrementar en aproximadamente 2 días el tiempo de navegación y requiere la utilización de un práctico adicional, aspectos que se traducen en sensibles aumentos de costos. Sin embargo, dado que posibilita la navegación con hasta 28 pies, constituye en la actualidad la ruta comercial generalmente utilizada por los buques de gran tamaño que operan en los puertos del Río Uruguay.

- 3.70.** El Río Uruguay actualmente no presenta inconvenientes en cuanto a balizamiento. Hay instaladas aproximadamente 110 boyas a lo largo del río, encontrándose todas en buen estado de funcionamiento. En cuanto al servicio de practica, el mismo es de utilización obligatoria (y a la vez indispensable por razones de seguridad) tanto para la navegación a lo largo del río y los canales de acceso como para la realización de maniobras de atraque y desatraque en los puertos. Constituye uno de los rubros de mayor peso dentro de la estructura de costos de los servicios portuarios de la región y existe escasa transparencia sobre las tarifas que efectivamente se pagan. La pericia de los prácticos permite a veces eliminar la necesidad de uso de remolcadores en puerto (como en el caso de Concepción del Uruguay) o navegar con calados algo superiores a los usuales.
- 3.71.** La escasa longitud relativa del tramo navegable del Río Uruguay y la inexistencia de cargas regionales masivas torna difícil desde el punto de vista económico el desarrollo del transporte fluvial. Solamente presentan posibilidades de expansión los puertos que posibilitan el acceso de grandes buques, que aunque por restricciones de profundidad no pueden zarpar totalmente cargados, tienen la posibilidad de completar su carga en puertos más profundos en condiciones económicas satisfactorias. Dada la alta incidencia de los costos de transferencia intermodal, en general resulta difícil su competitividad frente al camión. Su competitividad sólo se supera cuando se logran economías de escala por grandes volúmenes de carga y largas distancias, aspectos que no caracterizan al tráfico del Río Uruguay. Distinto es el caso de plantas industriales con instalaciones portuarias propias aledañas a las plantas. En estas situaciones, al evitarse el traslado automotor previo al embarque aparecen posibilidades de competitividad del transporte fluvial.
- 3.72.** En cuanto a la Hidrovía Paraná-Paraguay, la misma mejoraría las condiciones del transporte fluvial y favorecería la captación de tráfico de barcazas por algunos puertos. Nueva Palmira o nuevas instalaciones a desarrollar en Ibicuy o Campana parecen contar con localizaciones privilegiadas para la captación de dicho tráfico. Por el contrario, Fray Bentos y Concepción del Uruguay no sólo no absorberían nuevos tráficos fluviales, sino que podrían perderlos en provecho de las nuevas instalaciones. Por otra parte, tendería a desaparecer su participación en las exportaciones de soja paraguaya, principal tráfico de estos puertos en los últimos años. Su ventaja de contar con acceso directo del Ferrocarril Urquiza (a través del cual reciben el 100% de la soja embarcada) se desvanecería ante el desarrollo de un nuevo puerto que también tendría acceso ferroviario y admitiría mayor calado, como sería el caso de Ibicuy. Si bien la privatización del Ferrocarril

Uruquiza debería favorecer la captación de cargas por parte de los puertos a los que tiene acceso, como Fray Bentos y Concepción de Uruguay, el desarrollo de instalaciones portuarias más eficientes en zonas con mayores profundidades que los puertos citados y que garanticen un recorrido mayor sobre la propia red ferroviaria, atentaría contra esta posibilidad.

- 3.73.** En síntesis, a priori no se considera importante el potencial del sistema de navegación por empuje en el Río Uruguay debido, como ya se mencionó, a razones de volúmenes insuficientes de carga y cortas distancias. El tráfico que podría desarrollarse es el de inicio de carga en buques de ultramar, concentrando en los puertos de Fray Bentos y/o Concepción del Uruguay cargas de ambos países que actualmente se transportan por carretera hasta los puertos en que habitualmente completan carga los buques que inician su operación en los puertos del Río Uruguay. La presunción de posibles derivaciones modales de tráfico está basada en el aparente desconocimiento de los costos de transporte alternativos por parte de los dadores de carga y en los frustrados intentos realizados de embarques no tradicionales, que a pesar de las dificultades identificaron una rentabilidad suficiente como para intentar operaciones de este tipo. Hasta el presente los puertos del Río Uruguay atendieron la demanda que aparecía, pero nunca "han salido a buscar cargas". Esta situación podría variar a corto plazo, si se concreta la concesión del puerto de Concepción del Uruguay al sector privado. A partir del Decreto 2074/90 se está tramitando la provincialización del puerto para su posterior otorgamiento en concesión. Es probable que un eventual operador privado intente optimizar el uso de las instalaciones aplicando políticas comerciales que incluyan la búsqueda de dadores de cargas en ambas márgenes del Río Uruguay.

La red vial

- 3.74.** La característica principal de la infraestructura vial en el área es la existencia de tres obras construidas en la década del 70 que alteraron totalmente las modalidades de transporte entre Argentina y Uruguay, dado que hasta entonces el transporte por agua y el aéreo canalizaban el 100 % del tráfico de cargas y de pasajeros. Las obras referidas son los puentes que vinculan Fray Bentos con Gualeguaychú, Paysandú con Colón y el coronamiento de la represa de Salto Grande, de los cuales los dos primeros son solamente viales y el último es ferroviario. El puente Fray Bentos - Puerto Unzué, el de mayor importancia en cuanto a volúmenes de tráfico, tiene una longitud de 3.408 metros, con un tramo principal de 220 metros de luz. El puente Paysandú - Colón tiene una longitud total de 2.364 metros, el puente es de 120 metros horizontales y 34 metros de altura medido sobre el cero. La conexión Salto - Concordia, construida al realizarse las obras de la represa de Salto Grande, constituye la única vinculación ferroviaria entre Argentina y Uruguay, su habilitación data de 1982 y su importancia radica fundamentalmente en la conexión ferroviaria, dado que es muy escasa su participación en el transporte automotor.
- 3.75.** La red vial de la región mesopotámica argentina se compone de 19710 Km. de rutas nacionales y provinciales, de los cuales 9399 Km corresponden a la Provincia de Entre Ríos y el resto a Corrientes y a Misiones. El sistema observa un desarrollo desordenado, particularmente en la provincia de Entre Ríos. Ello se debe a la particular localización insular de la región, que hace que los

puntos de unión de su red vial con el resto del país y con el exterior sean escasos (aunque en mayor cantidad que en el caso del ferrocarril). Dos son los puntos de conexión física de la región con el resto del país: el complejo Zárate-Brazo Largo y el túnel subfluvial Santa Fe-Paraná. A partir de ellos se estructura un sistema sin troncales claramente definidas en la provincia de Entre Ríos, que luego se "simplifica" considerablemente en Corrientes. La ausencia de troncalidad clara se percibe en las frecuentes modificaciones de traza de las dos rutas principales de penetración desde el Sur (RN 12 y 14) que hubo en el pasado, y en la escasa superposición entre troncales viales y ferroviarias (que de hecho sólo se verifica entre Concordia y Posadas).

- 3.76.** El estado de la red vial de jurisdicción nacional argentina es variable, pero cerca del 39% de ella se encuentra en regular o mal estado. Ello ocurre en particular con las rutas transversales de Corrientes y Entre Ríos (RN 123, 18, 127, 130 y 131), y en menor grado en las troncales RN 14 y 12. Aunque esta última presenta, a partir de Nogoyá y hasta el límite con Corrientes, un estado predominantemente malo o regular.
- 3.77.** La red vial del Uruguay tiene una extensión total de 9513 km. Dicha red ha sido clasificada por la Dirección Nacional de Vialidad en nueve zonas, de las cuales las denominadas V, VI y VII corresponden al área litoral. De las tres zonas citadas, la última es la de mayor densidad de infraestructura vial, concentrando más del 45% de la red pavimentada, pero a la vez posee un bajo nivel relativo de calidad de pavimentos. Se encuentra ubicada en el sudoeste uruguayo y comprende los departamentos de Soriano y Colonia. La zona VI abarca los departamentos de Paysandú y Río Negro y presenta como puntos de mayor concentración vial los accesos a los puentes binacionales que vinculan a Fray Bentos y a Paysandú con las ciudades argentinas de Gualaguaychú y Colón respectivamente. La zona V comprende los departamentos de Artigas y Salto, siendo el acceso al puente Salto-Concordia el principal punto de confluencia de rutas de esta zona.
- 3.78.** En base a la zonificación mencionada resulta posible analizar algunos indicadores que caracterizan a la red del área bajo estudio. En el conjunto de las tres zonas, el 39% del pavimento es del tipo tratamiento bituminoso, el 23% es concreto asfáltico, el 20% es tosca, el 15% es imprimación reforzada y el 3% es hormigón. En la zona V el 49% corresponde a pavimento de clase superior, el 38% a nivel medio y el 13% restante a clase inferior. En la zona VI dichos valores son 17%, 59% y 25%. En tanto que en la zona VII los mismos representan 20%, 60% y 20% respectivamente. El estado de las rutas del área litoral es variable, dado que, algo menos del 10% se encuentra en estado deficiente y el resto se distribuye en partes aproximadamente iguales en tramos de estado bueno y regular. Cabe destacar la calificación de deficiente en algunos tramos de rutas de altos niveles de tránsito. Entre éstos se encuentra un tramo de la Ruta 24 en parte del recorrido entre Paysandú y Fray Bentos y tramos de las Rutas 12 y 21 en los accesos al Puerto de Nueva Palmira.
- 3.79.** En general, el estado de la infraestructura vial en la región es aceptable para los niveles de tráfico existentes, la rehabilitación efectuada por el concesionario privado de la RN12 en Argentina en el tramo correspondiente al complejo Zárate-Brazo Largo, ha solucionado uno de los cuellos de

botella importantes del corredor internacional. La conectividad internacional entre ambos países y con el resto de las regiones, es más que suficiente para los actuales niveles de intercambio y admite incrementos importantes sin necesidad de realizar nuevas obras básicas. No obstante, la inversión en mantenimiento debe ser continua y sistemática si se pretende absorber los mayores flujos que se derivarán del proceso de integración fronterizo en marcha y del MERCOSUR.

La red ferroviaria

- 3.80.** El sistema ferroviario regional se integra con los ramales correspondientes a la línea Gral. Urquiza de la empresa Ferrocarriles Argentinos y los de la Administración de Ferrocarriles del Estado del Uruguay. Ambas redes poseen una sola conexión sobre el Río Uruguay que se desarrolla en el coronamiento de la represa de Salto Grande, presentando la misma trocha de 1,435 metros. Asimismo, se vinculan con otros subsistemas ferroviarios nacionales e internacionales a través del Complejo Zárate-Brazo Largo que une la mesopotamia con Buenos Aires; el puente ferroviario Posadas-Encarnación que enlaza las redes de Argentina y Paraguay (también de igual trocha); el puente ferroviario Paso de los Libres - Uruguayana que une las redes argentina y brasilera (esta última de trocha métrica) y las conexiones entre las redes uruguaya y brasilera en Rivera, Artigas y Yaguarán, aunque desde hace algunos años sólo se encuentra en operación el enlace Rivera-Santa Ana.
- 3.81.** La Línea Urquiza constituye básicamente la red ferroviaria de la subárea argentina, su longitud total es de 2795 km. y forma parte de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, actualmente en proceso de concesión al sector privado. El mayor desarrollo de la red se presenta en la provincia de Entre Ríos, no obstante haberse producido la clausura de varios ramales que interconectaban puntos de la red secundaria entre sí y a terminales portuarias de escasa importancia. El corredor principal de la línea es el que une Federico Lacroze con Monte Caseros (vértice norte del área fronteriza de CODEFRO). En esta última localidad, la red se bifurca en dos ramales importantes, uno que se dirige a Posadas y el otro hacia Corrientes. Con excepción de la línea troncal, la vía no posee balasto de primera calidad, principal causante -junto con los puentes en mal estado- del bajo peso por eje. Esto agregado a la incompatibilidad de trochas, hace que el ferrocarril tenga una baja participación en el tráfico nacional ferroviario de Argentina.
- 3.82.** La Línea General Urquiza es la única del país que cuenta con trocha media (1,435 metros). Dadas las condiciones de virtual aislamiento que sufrían hasta años atrás las provincias mesopotámicas, dicha característica particular no resultaba problemática ya que para efectuar el cruce de los ríos Paraná y Uruguay, tanto las cargas como los pasajeros debían utilizar balzas como medio de transbordo. Al construirse las obras viales y ferroviarias de vinculación, se hizo necesario adecuar infraestructura y equipos para facilitar la transferencia de cargas con otras líneas de trochas diferentes. Existen en la actualidad playas de transferencia para intercambio en Caseros (trocha ancha) y en Salto y Paso de los Libres (trocha angosta).
- 3.83.** En general el estado de conservación de la infraestructura de la Línea General Urquiza es superior a la media de la red ferroviaria argentina. La mayor parte de la red se halla en estado bueno o muy

bueno. El ramal troncal que une las estaciones Lacroze (Capital Federal) con Posadas (Provincia de Misiones), tiene sólo 48 kilómetros de su extensión en estado regular (4.4%), presentando 1.052 km en estado bueno o muy bueno. Los tramos Monte Caseros-Curuzú Cuatiá, Federal- Paraná y Federal-Concordia, pueden calificarse como buenos de acuerdo al estado de su infraestructura, mientras que los sectores Rojas- Fátima y Paraná-Concepción del Uruguay, presentan un estado regular, aunque poseen algunos tramos en muy buen estado de conservación.

- 3.84. En general, la capacidad portante de infraestructura es baja, dado que la carga máxima admisible es 18 toneladas por eje, excepto en ramales cercanos a los ríos Uruguay y de la Plata, donde las vías y puentes fueron contruidos para 14 toneladas por eje. Cabe señalar que se encuentran avanzadas las gestiones de un proyecto promovido por el Gobierno de España con financiamiento del B.I.D. (Proyecto Libertadores - Subproyecto Corredor Litoral) que incluye la renovación de más de 300 kilómetros de vía y que permitiría alcanzar una capacidad portante de 18 toneladas de peso por eje en toda la red.
- 3.85. En los últimos años se ha acentuado el proceso de deterioro de la infraestructura y casi toda la red presenta un estado de conservación que se califica como malo. En consecuencia se han impuesto muchas restricciones a la velocidad de circulación de los trenes.
- 3.86. En general, las redes ferroviarias existentes permiten la movilización de cargas entre ambos países en niveles muy superiores a los que se verifican actualmente. Si bien es cierto que no hay una homogeneidad en el estado de la vía, los proyectos de inversiones para rehabilitación, permitirían alcanzar las 18 Tn/eje en todo el sistema. Al respecto cabe destacar que por el lado uruguayo esta gestión la viene realizando AFE, en tanto que por Argentina, estos fondos son solicitados por el futuro concesionario privado de la línea Urquiza.
- 3.87. En cuanto al material tractivo y remolcado, los planes de reequipamiento de AFE, incluye la compra y rehabilitación de locomotoras a través de una línea de crédito del gobierno de Japón que estaría operable hacia fin de año. En cuanto a la línea Urquiza, a la fecha no es posible determinar con precisión las necesidades del futuro concesionario pero se prevé que Ferrocarriles Argentinos le transferiría el material necesario para afrontar la operación en los primeros 15 años.
- 3.88. **Teniendo en cuenta lo anterior, una mayor utilización del transporte ferroviario en el tráfico internacional, dependen más de mejoras y facilidades en la gestión y operación que de la realización de inversiones en infraestructura y equipamiento.** Como se ha expresado anteriormente, el ferrocarril presenta condiciones estructurales que permitirían aumentar su participación en el mercado de cargas pero para ello será necesario organizar nuevas modalidades operativas, evaluar la posibilidad de desarrollar un sistema multimodal eficiente e identificar las necesarias inversiones complementarias (facilidades de cargas y descarga, centros de almacenamiento y transferencia, etc). Estas tareas cobrarán sentido cuando los futuros operadores de la línea Urquiza en Argentina estén en condiciones de convenir con el ferrocarril los acuerdos de integración y complementación que persigan estos objetivos.

Infraestructura aérea

- 3.89.** En el área bajo estudio existe infraestructura aeroportuaria relativamente importante en ambos países, pero a pesar de ello el tráfico aéreo posee una baja participación en el transporte regional de pasajeros y son prácticamente inexistentes los movimientos de cargas por este medio. Las pistas de mayores dimensiones corresponden a los aeropuertos de Salto (en la R.O.U.) y de Concordia (en la R.A.), en los cuales se registran los movimientos más relevantes de la región. Aunque estos dos últimos aeropuertos admiten la operación de aviones de tamaño considerable (hasta los del tipo B737), la mayor parte de los vuelos corresponde a pequeños aviones particulares. A modo de ejemplo puede mencionarse que en el aeropuerto de Salto durante el año 1989 se registraron 2.178 movimientos de aeronaves, en tanto que el número de pasajeros transportados por avión hacia o desde Salto en el mismo período fue del orden de los 11.300.
- 3.90.** Cabe destacar que en la actualidad no se realizan tráficos fronterizos por este medio y tampoco existen antecedentes de coordinación para despachos conjuntos entre operadores de ambos países. Sin embargo, la identificación de potenciales desarrollos frutícolas y hortícolas en la zona hace prever una probable demanda futura. En caso de producirse el desarrollo de estas producciones para exportación, la necesidad de concentrar las cargas para justificar la realización de las operaciones por vía aérea incentivaría la coordinación regional de los envíos.
- 3.91.** Bajo la hipótesis señalada, la infraestructura aeroportuaria básica existente en Salto (R.O.U.) o en Concordia (R.A.) resultaría adecuada en términos generales para atender los tráficos previstos. Ante esta eventualidad, dado que las características de comercialización de estos productos requiere la existencia de cadenas de frío, resultará necesario equipar convenientemente al aeropuerto que se considere más adecuado para atender los requerimientos de la demanda regional.

H. La demanda de transporte en la región fronteriza

- 3.92.** Los principales flujos de transporte que constituyen el tráfico binacional en la región fronteriza, presentan las siguientes características: utilizan al medio automotor, se desenvuelven básicamente sobre el puente Libertador Gral. San Martín y se corresponden con viajes de larga distancia. En la región, no se observa un intercambio fronterizo importante y los tráficos tienen por objeto atender las necesidades del comercio exterior argentino-uruguayo que no utilizan el medio fluvial. Por ende, el principal par de origen y destino es Buenos Aires-Montevideo. Asimismo, las corrientes de intercambio entre Argentina y Brasil, incluyen, marginalmente, en sus itinerarios los pasos fronterizos de esta región, ya que las alternativas de menor distancia y tiempo de viaje confluyen en la frontera Paso de los Libres-Uruguayana.
- 3.93.** El tráfico automotor de cargas se distribuye entre los puentes Libertador Gral. San Martín y Gral. Artigas, en una proporción de 10 a 1 a favor del primero. Esto ratifica la incidencia que tienen los viajes entre Buenos Aires y Montevideo; adicionalmente, el puente Gral. Artigas es parte del

itinerario Córdoba-Santa Fe-Montevideo, pero es muy escaso el nivel de intercambio existente entre esas localidades. El paso sobre la presa de Salto Grande es utilizado sólo marginalmente y en la mayoría de los casos para transportes locales. En 1989, el volumen total del transporte automotor de cargas binacional ha sido de 220.000 Tn aproximadamente, de esta cifra unas 109.000 Tn utilizarán el Puente Libertador Gral. San Martín, y unas 8.000 Tn cruzarán por el puente Gral. Artigas. El resto se transportó principalmente vía Colonia, remarcándose la bipolaridad citada. Esta situación obliga a tener presente el impacto que la construcción de un puente entre Buenos Aires y Colonia podría acarrear sobre los flujos que hoy se verifican en la región.

- 3.94.** La direccionalidad de los tráficos es muy marcada en un solo sentido: de Argentina hacia el Uruguay; el 78% del total presenta esa característica. En cuanto al tipo de cargas, la principal la constituyen los productos químicos que significan un 22% del total y que están equilibradas entre exportaciones e importaciones; el segundo lugar en cuanto a volumen lo ocupan los productos metálicos y derivados, con una participación del 15%, pero constituidas casi exclusivamente por exportaciones argentinas. En igual direccionalidad se ubican las resinas, caucho y manufactureras, cuya participación relativa es cercana al 10%, y del cuarto lugar (minerales), con similar peso. El resto del intercambio, un 43% aproximadamente, se distribuye en forma más dispersa entre una quincena de productos.
- 3.95.** En la zona se han contabilizado 11.765 viajes en el año 1989, de los cuales 9972 corresponden a exportaciones argentinas y 1973 a exportaciones uruguayas. De este total, cerca del 90% utilizó el puente Libertador Gral. San Martín. La situación expuesta confirma la utilización del medio automotor para el transporte de bienes industriales, en tanto que los graneles utilizan la vía fluvial, y en menor medida el medio ferroviario.
- 3.96.** La carga movida en los puertos del litoral es de escasa significación. Nueva Palmira movió unas 650.000 Tn y Concepción operó cerca de 400.000 Tn, ambos para el año 1989; el resto no superó las 10.000 Tn, con excepción de Fray Bentos, que presentó unas 73.000 Tn de soja. Los principales productos son granos, madera, combustibles y minerales, y en general presentan destinos fuera de la región, ya que los intercambios binacionales por vía fluvial se realizan casi exclusivamente entre Buenos Aires y Montevideo.
- 3.97.** El transporte ferroviario internacional tampoco tuvo relevancia en el citado año y la mayoría del movimiento estuvo relacionado con el tráfico de soja en tránsito hacia Uruguay, que significó unas 75.000 Tn; el resto de las operaciones no superó las 4.000 Tn.
- 3.98.** El tráfico de pasajeros entre ambas márgenes es de magnitudes considerables, y se halla concentrado exclusivamente en los modos automotor y fluvial, fundamentalmente en el primero de ellos. En este tráfico no participan los modos ferroviario y aéreo y se considera improbable su desarrollo futuro. El transporte automotor se realiza a través de los ya citados puentes viales que unen Puerto Unzué con Fray Bentos (General San Martín) y Colón con Paysandú (General Artigas) y, en menor medida, por el puente ferrovial Concordia-Salto. El transporte fluvial se efectúa mediante servicios regulares de lanchas que operan en Concordia-Salto y en Monte Caseros-

Bella Unión. Tanto el transporte automotor como el fluvial de pasajeros, cuentan con infraestructura satisfactoria en la zona de frontera y ofertas de servicios acordes con sus respectivos niveles de demanda.

- 3.99.** Finalmente, con la información disponible es muy difícil realizar estimaciones sobre el futuro comportamiento de la demanda de transporte, especialmente porque la definitiva conformación del MERCOSUR facilitará la comercialización externa de nuevos productos hasta ahora no contemplados. De las producciones agroindustriales regionales impactará positivamente en la demanda de transporte el sector maderero, que exportará en los próximos años más de 1,000.000 Tn de rollizos por año.
- 3.100.** Si bien el transporte internacional sólo puede ser realizado por empresas habilitadas al respecto, esta regulación no significa a la fecha un estrangulamiento de la oferta de transporte automotor ya que existe parte del cupo correspondiente sin utilizar. De las flotas habilitadas prevalece la de bandera uruguaya en los tráficos binacionales, presumiblemente porque los transportistas argentinos privilegian tráficos con mayores recorridos medios. Existen problemas en cuanto a la fijación de fletes derivados de las distintas estructuras económicas de ambas flotas y de las condiciones generales de la economía en cada país, de difícil solución en el corto plazo, ya que se relacionan más directamente con cuestiones de política macroeconómica.
- 3.101.** En este contexto, las demandas de la región y las potenciales necesidades de desarrollo detectadas hasta el momento, no encuentran dificultades estructurales graves en el sector.

I. Energía: red regional de abastecimiento de gas

- 3.102.** La región del Río Uruguay no está abastecida de gas natural a través de redes. En 1983 se firmó un acuerdo entre la provincia de Entre Ríos y Gas del Estado de Argentina para abastecer el territorio provincial desde el gasoducto más próximo; se unieron, así las localidades de Coronda (Santa Fe) y Aldea Brasileira (E. Ríos). Para ello se realizó un tramo subfluvial que cruza el Río Paraná, interconecta las provincias de Santa Fe y Entre Ríos con tubería de 24 pulgadas de diámetro. El diseño de la capacidad del tramo subfluvial se explica por las expectativas de exportar gas natural a Brasil, proyecto que se enmarca en el Protocolo Nº 8 de los acuerdos firmados entre Argentina y Brasil, y que originalmente proyectaba un tendido desde Paraná hasta Porto Alegre, pasando por Concepción del Uruguay, Concordia y Paso de los Libres en territorio argentino. El cruce subfluvial, de 30 km de extensión fue concluido en febrero de 1989.
- 3.103.** Debe tenerse en cuenta que existen 2 proyectos en Argentina que intentan cubrir las necesidades de abastecimiento de los países limítrofes, uno es el denominado gasoducto NEA y el otro es el gasoducto Mesopotámico.

Si bien ambos toman como punto de origen para el transporte, el nudo gasífero de San Jerónimo Sud en la Provincia de Santa Fé (adonde confluyen el gasoducto Norte que transporta gas desde

Campo Durán, Salta y el gasoducto Centro-Oeste que lo hace desde Loma de la Tata, Neuquén), en el caso del gasoducto NEA se agrega una nueva traza para el gas de Campo Durán que se transportaría hacia la mesopotámia en un recorrido paralelo al Río Bermejo y que luego se dirigiría hacia San Jerónimo Sud corriendo en forma paralela al Río Paraná. Este último proyecto prevé suministrar gas a la región NEA (2,5 millones de m³/día), permite la exportación a Paraguay, Brasil y Uruguay y genera un excedente de 10 millones de m³/día para abastecer a Buenos Aires. Este es un proyecto de gran evergadura por su dimensión físico y económica; la parte troncal tiene una extensión de 1500 km desde Salta hasta San Jerónimo y cuenta con 1700 km de ramales en Formosa, Chaco, Corrientes, Entre Ríos y Misiones. La obra se concretaría en tres etapas, en la primera la capacidad de transporte sería del orden de 10 millones de m³/día, de 14 millones m³/día en la segunda y llegaría a 18 millones de m³/día en la tercera. Los costos que exigiría su construcción, con tubería de 36" y 30" de diámetro, han sido estimados en 910 millones de dólares; de ellos, 520 millones corresponden al gasoducto troncal, 270 millones a los ramales y 162 millones a las plantas compresoras. En lo que respecta al territorio entrerriano y su potencial conexión con las ciudades limítrofes uruguayas, este proyecto prevé la unión de Paraná-Concepción con un tendido de 220 km y un diámetro de 12", de Concepción-Concordia-Gualeguaychú 70 km con 8".

En cuanto al gasoducto Mesopotámico, también toma el gas en la cabecera Paraná, adonde ya llega la red con 24" de diámetro y desde allí prevé los siguientes tendidos: de Paraná a Concepción (220 km con 18" de diámetro) y de Concepción a Paso de los Libres (350 km con 16" de diámetro). El costo de la inversión prevista es del orden de los 162 millones de dólares hasta la frontera, previendo también dos ramales derivadores a Gualeguay y Gualeguaychú de 8" de diámetro.

- 3.104. Mientras se continuaba analizando estos proyectos, la Provincia de Entre Ríos avanzó en todas las fases requeridas para el tendido del ramal Aldea Brasileira-Paraná, la alimentación del parque industrial y la red de distribución de la Capital, la que abarca cerca de 510 manzanas, comprende 27.000 usuarios y alcanza una longitud de 300 km. Estas obras cuentan con financiación proveniente del acuerdo establecido entre el BID y la Nación Argentina, que se opera a través de la Secretaría de la Vivienda. Se trata de un crédito en moneda local, a 15 años, con una tasa inferior al 1% mensual y actualización según índice de precios. Para el abastecimiento al resto de la provincia, se decidió no esperar la resolución de las tratativas con Brasil y Uruguay. En consecuencia, se ha optado por plantear una convocatoria al capital privado con la finalidad de que intervenga en este emprendimiento dentro del marco de la Ley de Reformas del Estado a la cual está adherida la provincia de Entre Ríos. Esta decisión, implica que alternativas de abastecimiento por redes como el proyecto de gasoducto mesopotámico y el proyecto de gasoducto NEA han sido abandonadas como formas de abastecimiento a la región del Río Uruguay, ya que la última decisión sobre el gasoducto al Brasil que tomaron los gobiernos de Argentina y Brasil, aprueba una traza que une directamente la ciudad de Paraná con la frontera Uruguayana-Paso de los Libres en la Provincia de Corrientes sin pasar por el litoral del Río Uruguay.

- 3.105.** Teniendo en cuenta que en la República Oriental del Uruguay no se produce gas natural, la única posibilidad que tiene la región para abastecerse de este combustible es la de conectarse con la red que tiene cabecera en la ciudad de Paraná. En la actualidad la ciudad de Montevideo consume gas proveniente del craking de naftas. Este es el proceso caro al que debe adicionársele el costo de la nafta que Uruguay importa en su totalidad. El consumo residencial también es cubierto por electricidad y gas licuado. No obstante, el volumen actual del consumo en Montevideo no justifica económicamente la construcción de un gasoducto de más de 300 km desde la frontera argentina según las conclusiones arribadas en un estudio efectuado en ese país, y que dio lugar a que esta solución haya sido desechada por ahora por las autoridades energéticas de la República Oriental del Uruguay. Adicionalmente, se están estudiando otras trazas alternativas que unirían en forma más directa Montevideo con el área de Buenos Aires, ya sea con una red subfluvial o a través del futuro puente Buenos Aires-Colonia.
- 3.106.** Por lo tanto y reconociendo la potencial demanda que presenta la región, con numerosos centros urbanos de tamaño intermedio y áreas industriales de relevancia (Gualeguaychú, Paysandú y Concepción del Uruguay) se está evaluando la posibilidad de desarrollar una alternativa de menor costo, que permita abastecer al área sin tener en cuenta otros mercados como Montevideo o Porto Alegre. Dicha alternativa, que deberá ser evaluada y comparada con otras formas de abastecimiento de gas (camiones metaneros, estaciones de GNP, etc) consistiría en transportar el gas con un red de 8" de diámetro entre Paraná y Concepción y derivar ramales de acuerdo con la demanda efectiva de cada área. La obra incluiría las redes de distribución y las obras complementarias necesarias. Esta alternativa contaría con el visto bueno de las autoridades locales de ambas márgenes y de la empresa EGASER quien en principio, no ve inconvenientes de incluirla dentro del plan de obras que se encuentra ejecutando. De tal modo, será necesario profundizar los estudios a fin de reconocer la factibilidad de un proyecto de integración fronteriza y regional como el citado.

J. Contaminación del Río Uruguay y la red de saneamiento ambiental regional

- 3.107.** El Río Uruguay, uno de los más importantes de la Cuenca del Plata por su extensión y caudal, constituye un recurso de particular importancia económica, ecológica y social. Su carácter internacional, hace que la problemática del mismo se convierta en uno de los temas centrales del proceso de integración y por ende el análisis realizado asume las características de cuenca compartida, como elemento estructurador de las propuestas de intervención.⁴⁶
- 3.108.** Si bien el río presenta en su cauce principal características de río limpio, existen descargas importantes originadas en las localizaciones urbanas e industriales de ambas márgenes, las que se materializan en forma directa a través de los principales afluentes. Es preocupante que

⁴⁶Como fue indicado en el capítulo II el Río Uruguay está administrado por la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), quien tiene entre sus funciones las vinculadas con la problemática de la calidad de agua del río.

fenómenos propios de los sistemas naturales vinculados a grandes centros urbanos, comiencen a manifestarse crecientemente en este área.

- 3.109. Debe tenerse en cuenta, que del lado uruguayo, existen en la zona siete ciudades con más de 5000 habitantes, de las cuales sólo siete cuentan con alcantarillado. Además, hay dos ciudades de menos de 5000 habitantes (Belén y Contitución) que sí cuentan con servicio de alcantarillado. Del total de habitantes urbanos, sólo el 47% cuenta con servicio de saneamiento en su puerta, vertiéndose al Río Uruguay diariamente en volumen de 18.000 m³ de líquidos cloacales. De estas ocho ciudades con alcantarillado, tres cuentan con tratamiento de nivel secundario, con un 4% de la población servida, una ciudad cuenta con tratamiento de nivel primario, con un 10% de la población total servida, y las otras cuatro vierten en forma directa, implicando el 86% de la población saneada. Con respecto a las industrias del lado uruguayo es difícil estimar el caudal total vertido como efluentes industriales como así también su carga, pero sí puede asumirse que no más de un 30% del efluente industrial es vertido en condiciones ambientales aceptables.
- 3.110. Del lado argentino, hay cinco centros urbanos que tienen los siguientes porcentajes de población urbana servida por desagües cloacales: Colón (39.6%), Concordia (27.2%), Federación (43.2%), Gualeguaychú (40.5%) y Concepción del Uruguay (69.0%). En general, puede afirmarse que la red cloacal no alcanza a cubrir las demandas de la mitad de las poblaciones urbanas del área, no existen plantas de tratamiento de efluentes cloacales y la información disponible no permite dimensionar la magnitud real del problema. Existen por otra parte problemas particularizados por localidad, así en Gualeguaychú la toma de agua para la ciudad se encuentra aguas abajo de la salida de la planta de tratamiento del parque industrial. En Concepción se presentan problemas de atarquinamiento de la cloaca máxima en épocas de crecida y en esa localidad los residuos domiciliarios depositados a cielo abierto son "lavados" por la lluvia generando la contaminación del Arroyo La China, afluente del Río Uruguay. Estos datos si bien expresan una cierta calidad respecto de la oferta de saneamiento no explican por sí mismos las demandas que surgen a partir de los procesos de urbanización y aumento poblacional, ni el destino y nivel de calidad del efluente producido. Estas demandas se traducen en una presión sobre el Río Uruguay con niveles de emisiones contaminantes que deben ser reducidas antes de llegar a su curso.
- 3.111. Las actividades productivas son el otro origen de fuentes contaminantes. En los departamentos del área de influencia la actividad productiva está directamente relacionada con la producción primaria y agroindustrial. Es así que las actividades que concentran el mayor número de establecimientos son de tipo madereros, frigoríficos, elaboradoras de frutas y conservas y molinos arroceros. En menor importancia se ubican una variada gama de rubros (elaboración de aceites, de pasta celulósicas etc.). La existencia de Parques Industriales (Concordia, Concepción del Uruguay, Paysandú y Gualeguaychuyú) y las áreas industriales de Chajarí, Federación, Fray Bentos, Salto, Colón y Villa Paranacito resfuerzan el perfil manufacturero del Río Uruguay.
- 3.112. En el análisis de esta problemática, se han tomado en cuenta los antecedentes de estudios de contaminación sobre el Río Uruguay. Se realizaron algunos trabajos con motivo de la construcción de la presa de Salto Grande, pero recién en 1987 se inicia el estudio sistemático

de la calidad de las aguas. Estas tareas son realizadas por la CARU a través de su "Programa de Calidad de las Aguas y Control de la Contaminación del Río Uruguay" (PROCON). Este programa tiene el doble propósito de identificar los posibles problemas de contaminación que pudieran presentarse en el Río, y establecer un monitoreo de vigilancia de los estándares de calidad fijados. En 1990 la CARU aprobó el Tema E3 "Contaminación" del Digesto del Río Uruguay, donde se fijan los estándares de calidad de agua de acuerdo a sus usos, los que son de cumplimiento obligatorio en todo el Río. A partir de la aprobación de estas normas, cada país debe cumplir con los estándares establecidos. El PROCON lleva ya 13 campañas de muestreo, las que completan la primera etapa del estudio que caracterizó la calidad del agua del cuerpo central.

- 3.113.** Si bien existen sobre el Río descargas importantes, el poder "autodepurante" del mismo es suficiente para que estas no provoquen afectaciones a distancia, teniendo por el momento un efecto local-ribereno. Asimismo, la contaminación que puede entrar al Río por el norte no parece ser importante, aunque se encuentren a veces valores altos, aislados, en algunos parámetros. Dado que, el embalse de Salto Grande corta al Río en dos secciones, se crean dos subsistemas prácticamente desconectados. Se advierte una diferencia en las medias de los sólidos suspendidos al norte y sur de la represa, lo que está indicando una acumulación de los mismos en el lago de Salto Grande. Como se señaló anteriormente, existen importantes problemas de contaminación sobre la costa en varias de las playas del Río, esencialmente en aquellas que se encuentran en zonas cercanas a las descargas de saneamiento. Esta situación, de origen y manifestación local, ha impedido en ocasiones el uso de estas playas. Estos problemas provienen más de una modalidad de realizar las descargas sobre la costa, que del volumen de efluente vertido. Finalmente, existen sobre la costa problemas producidos por presencia de plaguicidas, sobre todo durante su aplicación. Aunque los valores encontrados no son alarmantes, es necesario comenzar a prestar atención a este problema.
- 3.114.** Como resultado de lo anterior se deduce, que los problemas de contaminación existentes son producidos por fuentes de contaminación de la zona, las que generan problemas localizados alrededor de sus descargas. Por tal motivo, atender las fuentes de contaminación existentes en ambas márgenes con criterios homogéneos y sistemáticos, se convierte en un objetivo básico para la integración y en una forma eficaz de aunar esfuerzos para la estrategia de desarrollo conjunto. Si bien existe la normativa aprobada por la CARU referida a contaminación es necesario que ambos países desarrollen un enérgico programa de control de fuentes, pues de otra manera sólo se contaría con una declaración, valiosa por sus objetivos, pero inoperante a los fines de su consecución.

K. Complementación binacional socio-cultural y en educación superior.

- 3.115.** La región del Río Uruguay reconoce un pasado histórico común, enriquecido con estrechos vínculos familiares transfronterizos. Un conjunto significativo de migrantes residentes en las respectivas áreas limítrofes corresponden a "migrantes intraregionales" que mantienen relaciones personales en ambos países. Por otra parte, los habitantes de las ciudades fronterizas a cada

margen el Río Uruguay han desarrollado, desde más de un siglo, lazos políticos, comunitarios, sociales y culturales.

- 3.116.** En general, se observa que la carencia de un clima político favorable y la ausencia de una reglamentación especial de facilitación (ie: aduanera, reválida de certificaciones, etc.) ha dificultado históricamente el intercambio e integración entre las sociedades fronterizas, a pesar de los avances concretados en infraestructura en los años setenta. Más aún, la sensación de la población local es que a la relación binacional era más profunda e intensa a principio de siglo y hasta la segunda guerra mundial que desde mediados de los años cincuenta y sesenta. La puesta en marcha de nuevas instituciones y normas durante los años ochenta (ie: Tarjeta de tránsito vecinal) ha facilitado significativamente el movimiento de personas y el tráfico de bienes. La integración de los Comités de Frontera ha permitido, por otra parte, establecer un canal ágil de solución de problemas de tránsito fronterizo y ha servido para gestar un mayor vínculo entre las localidades vecinas al Río Uruguay.
- 3.117.** El intercambio educativo y cultural realizado en los últimos años se circunscribe principalmente a eventos puntuales (ie: fechas históricas, encuentros de artistas, eventos deportivos, etc.) y a casos individuales de personas que optaron por continuar la educación superior (universitaria o técnica) en el otro país. **A pesar del vínculo histórico entre las sociedades de ambos lados ha sido imposible materializar esta relación en el plano cultural y educativo de manera estable y operativa.** Recién en 1986 se formalizó un acuerdo entre la Universidad Nacional de Entre Ríos y la Universidad de la República Oriental del Uruguay y, posteriormente en 1988 se conviene, entre otros temas, la formación de Instituto de Estudios para el Desarrollo Regional, la integración de "equipos interdisciplinarios para actuar en programas de cooperación", la realización y organización de actividades de postgrado y el intercambio de alumnos y becarios.
- 3.118.** Una de las áreas donde se han acentuado los lazos de intercambios para la realización de acciones conjuntas fronterizas se vincula con la recuperación del patrimonio histórico-productivo de la Región, ya que éste constituye un patrimonio de carácter binacional, cuyos principales elementos se han mantenido hasta ahora en forma aislada e inconexa. Si bien hacia fines de siglo pasado la frontera política entre Argentina y Uruguay estaba claramente delimitada, la estructura económica de la región tenía un grado de articulación superior a la actual. Un claro ejemplo al respecto fue la industria frigorífica, saladeros, producción pecuaria y estancias ganaderas. En forma semejante, durante los primeros años de este siglo, la región incorporó importantes grupos migratorios europeos que establecieron diversas colonias a ambos márgenes del Río Uruguay. Durante esta etapa de la historia económica de la Región el Río Uruguay se convirtió en la principal ruta binacional de salida exportadora de la producción de la zona. Actualmente, existen en la Región diversos grupos de historiadores, arquitectos y antropólogos, instituciones públicas y fundaciones locales realizando acciones de investigación, de estudios de conservación y reciclaje.
- 3.119.** En otras áreas de la cultura (música y expresiones folklóricas locales, plástica, pintura, artesanías, literatura, teatro, otras expresiones intelectuales y científicas, etc.) se registran ocasionales

acciones conjuntas y no lograron prosperar los diversos intentos de institucionalización de cooperación para el fortalecimiento de la identidad cultural local. (ie: Comisión Binacional de Educación y Cultura, 1987). Algunos grupos de artistas con base en la ciudad de Paysandú han intentado formalizar alguna propuesta de trabajo para el rescate de manifestaciones culturales locales (ie: leyendas, expresiones lingüísticas, canciones, danzas, vestimenta, etc.). Por otra parte se detectaron acciones similares entre las autoridades de los museos de la Región, especialmente dirigidos a corregir la visión fragmentaria que se tiene de la historia y costumbres de la Región. Hasta el presente estas iniciativas no han logrado consolidarse en el plano binacional.

- 3.120. Frecuentemente se argumenta que emprendimientos de esta naturaleza no cuentan con el apoyo político y el financiamiento suficiente. Sin embargo, también debe indicarse que se detectó un bajo nivel de conocimiento recíproco binacional, tanto a nivel de relacionamiento personal como institucional, sobre las actividades de tipo general, culturales, sociales y políticas que se desarrollan en cada subzona nacional. El aislamiento a nivel local con que se desarrollan estas actividades dificultan profundizar sus vínculos intra-nacionales e internacionales fronterizos.

Medios de Comunicación e integración

- 3.121. La inclusión de un breve diagnóstico específico sobre la actividad binacional de los medios de comunicación de la Región se inscribe en el análisis de las características actuales de la **interacción binacional** de las sociedades de ambas subzonas nacionales y en el examen de nuevas formas posibles de promoción y consolidación del proceso de integración. Resulta muy evidente que los medios de comunicación tienen un rol clave en dicho proceso y este ha sido reconocido reiteradamente en la experiencia comunitaria europea y latinoamericana.⁴⁷ **A los medios no sólo les corresponde la responsabilidad de difusión de información sino la generación de un ámbito de opinión (generar información, procesarla, transmitirla, generar consensos, discrepancias, etc.) que permita ampliar las bases de sustentación social del proceso de integración.** En este sentido los medios de comunicación son una condición necesaria para que el proceso de integración subregional cuente con una estructura sólida de soporte.
- 3.122. La interacción comunicacional fronteriza es alta a nivel de audiencia y publicidad (radio y TV), nula a nivel de la prensa escrita y se verifica un escaso nivel de relacionamiento entre las firmas propietarias de los diversos medios de comunicación. La experiencia de producciones binacionales es muy reducida y en el contenido de los programas pocas veces se tiene en cuenta el carácter binacional de su audiencia.
- 3.123. La región cuenta con un sistema de comunicación difundido, aunque no tiene características simétricas. En la subárea uruguaya predominan las radios AM y canales de televisión de aire,

⁴⁷ Véase Reunión de Ministros de Información, Ecuador, 1989; Informe 1989 del Consejo Asesor del Presidente del BID para Asuntos de Integración.

mientras que en la subzona argentina se registra una fuerte presencia de radios FM y televisión por cable. En prensa escrita, no se registran mayores diferencias de oferta, alcanzando el tiraje local de diarios a casi 50.000, aunque no existe ningún periódico de carácter binacional o regional. En general, se verifica un predominio de los medios privados de comunicación.

- 3.124. Por esta última característica, el sistema se financia principalmente vía publicidad o abonos (TV cable), en el marco de un mercado publicitario poco desarrollado y principalmente demandado por avisadores locales.
- 3.125. A diferencia de la televisión, que en gran medida transmiten (o repiten) programaciones nacionales, los diarios y la radio atienden a la demanda local y comunitaria de información y noticias. En los últimos años se verifica un crecimiento en la presencia de productores independientes, aunque esto varía sensiblemente según medio y subárea nacional. A pesar de ello, existe una virtual ausencia de noticias regionales y no se detectaron corresponsalías cruzadas. Hasta el presente, y dado que los medios son predominantemente privados esta situación indicaría que la población de la Región no requiere o demanda información binacional. En general, los medios de la región son periféricos a dos sistemas de información fuertemente centralizados. **Los dos sistemas se superponen en el área fronteriza pero no se intercomunican.**
- 3.126. La relación binacional de medios se inscribe en un marco legal no proclive a facilitar la cooperación y complementación de medios. Históricamente, la normativa fue concebida bajo una perspectiva "defensiva" de la cultura e información nacional y local. Esto se manifiesta en las restricciones de publicidad, los cupos limitativos para personal extranjero, las exigencias de nacionalidad para ocupar cargos directivos o de propiedad de medios, las dificultades para establecer redes privadas permanentes o conexiones binacionales transitorias, restricciones para la circulación de equipos, etc. La necesidad de revisar el rol de los medios de comunicación en relación con la integración subregional es claramente percibida en diversos ámbitos locales (ie: autoridades locales), trabajadores de la cultura e información (ie: productores, periodistas) y en los propietarios de los medios.

Cooperación binacional sanitaria.

- 3.127. La necesidad de coordinar los esfuerzos sanitarios fronterizos ha sido puesto de manifiesto en diversas oportunidades, destacándose la conformación en la órbita de la CTM de un Grupo Sanitario de Cooperación Concordia-Salto. En términos globales se identifican cuatro áreas principales de trabajo: a) materno-infantil, b) enfermedades de transmisión sexual y SIDA, c) cooperación en tratamiento de endemias (hapatitis, fiebre tifoidea y paratifoidea) y d) formación de recursos humanos.
- 3.128. La región cuenta con una infraestructura sanitaria cuya cobertura se ubica en torno de los valores medios de ambos países fuera de las zonas metropolitanas, aunque con marcadas oscilaciones intrarregionales. El número de camas promedio regional por cada 1000 habitantes se ubica en

torno de las 5,0 en la subzona argentina, con un mínimo de 3,5 en el departamento de Federación. En la subárea uruguaya, el promedio sobrepasa 3,0 con máximos en Paysandú (superior a 4,2) y mínimos en Artigas (próximo a 2,0). La relación habitantes por médicos también muestra fuertes oscilaciones intrarregionales, ubicándose el promedio en el orden de 900 habitantes por profesional, observándose valores cercanos a 700 hab/médico en Concepción del Uruguay, Paysandú, Gualeguaychú. En el área Salto-Concordia, la relación es próxima a 1000 hab/médico.

- 3.129.** Pese a que en la última década se verifica una caída significativa de la tasa de mortalidad infantil en ambas subzonas nacionales, éstas aún presentan valores relativamente altos.⁴⁸ Si bien la información disponible no es estrictamente comparable, la tasa promedio 1979-88 para los departamentos uruguayos era la siguiente: Salto 34,66 por mil, Artigas 30,9, Soriano 29,2 y Río Negro 28,9 por mil (Fuente Ministerio de Salud Pública). En los departamentos entrerrianos las estimaciones para el período promedio 1980-86 indican aproximadamente los siguientes valores: Colón 30,0 por mil, Concordia 38,1 por mil, Federación 19,2 por mil, Gualeguaychú 33,0 por mil y Concepción 25,0 por mil. De acuerdo con la información recogida en la República Oriental del Uruguay en 1986, las principales causas de muerte infantil antes del primer año de vida correspondían a afecciones originadas en el período perinatal y anomalías congénitas. La información recopilada indica que en los últimos años se registra una buena cobertura de vacunación de Polio, B.C.G. y S.R.P.
- 3.130.** Las posibilidades reales de complementar la provisión del servicio de salud, enfrenta dificultades normativas severas, especialmente por las diferencias existentes en las formas de provisión del servicio (atención privada, seguros públicos y privados, obras sociales, atención gratuita). Sin embargo, existen áreas de cooperación, tanto en el intercambio de información, coordinación en investigaciones sobre patologías regionales, formación de recursos técnicos de auxiliares y enfermeras, vigilancia epidemiológica, instrumentación de programas simultáneos en materia de ETS-SIDA.

L. Las instituciones en el Area Fronteriza

- 3.131.** Una característica singular de las áreas fronterizas es que, justamente por su naturaleza, participan en ella un conjunto muy amplio de instituciones, organismos oficiales y autoridades nacionales de ambos países y organismos internacionales. La distinta organización política de ambos países implica a su vez la conformación de un marco institucional complejo y asimétrico. Esta situación se refiere tanto a las jerarquías relativas de las instituciones en cada uno de los países como a sus competencias y áreas de incumbencia, jurisdicciones, grados de descentralización administrativa y decisional y rutina operativa en materia de asuntos internacionales fronterizos, etc.

⁴⁸Véase Dirección General de Estadística y Censos y CELADE, Uruguay, La mortalidad infantil según variables socioeconómicas y geográficas, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 1987.

- 3.132. Visto desde la perspectiva de promoción de la integración fronteriza, este marco institucional complejo opera generalmente como un elemento restrictivo, que impone el desarrollo de acciones complicadas de coordinación y compatibilización. Esta situación se refleja en costos adicionales para las empresas y particulares ("costo integración") en comparación con los que deberían asumirse si las actividades fuesen encaradas exclusivamente en el marco nacional. En la medida que el "costo integración" resulte comparativamente excesivo, es de esperar que el grado de interacción transfronterizo no prospere. Argentina y Uruguay están encarando diversas acciones en este plano, tanto a nivel nacional, como fronterizo (ie: Comités de Frontera).
- 3.133. La región cuenta asimismo, con un conjunto muy amplio de instituciones empresariales y civiles comunitarias, alguna de ellas con larga tradición y de sólida presencia regional.⁴⁹ En algunos casos se registran contactos interinstitucionales, pero no existe una interacción binacional estable.
- 3.134. Los Gobiernos de Argentina y Uruguay han avanzado considerablemente en estos últimos años en la creación de instancias para facilitar la relación transfronteriza en los aspectos sociales, migratorios, de seguridad, productivos, comerciales, de turismo binacional, de la vida cotidiana fronteriza, etc. Una gran labor al respecto cumplen los Comités de Frontera y los Cónsules establecidos en la Región, que han logrado, en diferente grado, simplificar las restricciones fronterizas y favorecer una mayor vinculación entre las comunidades de ambos países.
- 3.135. Complementariamente, operan en la Región Comisiones mixtas binacionales de tipo operativo y ejecutivo (CARU, CTM)⁵⁰ o con roles fundamentalmente consultivos (CIMARU). En algunos casos estas Comisiones son integradas por miembros o funcionarios de organismos nacionales públicos (ie: Ministerios de Relaciones Exteriores), mientras que en otros casos constituyen representaciones locales, departamentales o provinciales. En general, si bien estas comisiones han

⁴⁹La mayor parte de las instituciones empresariales y cooperativas regionales cumplen roles muy significativos en el apoyo técnico, financiero y gerencial a sus miembros, a la vez que participan en los diferentes ámbitos políticos que hacen al desarrollo de sus actividades. A pesar del fuerte peso que tienen en sus actividades cotidianas los aspectos vinculados con la coyuntura económica de corto plazo, éstas instituciones están iniciando gestiones y acciones relacionadas con la integración subregional. Entre otras instituciones deben citarse a la Corporación del Desarrollo de Gualaguaychú, Cooperativa Tambera de Gualaguaychú, Centro Comercial, Industrial y de la Producción de Concepción del Uruguay, COMPICU, Centro Comercial e Industrial de Colón, Asociación Apícola Colón-Villa Elisa, COVISA, Centro Hortícola de San José, FECOAR, Cooperativa Arroceras San Salvador, Cooperativas arroceras Sarmiento, Gral. San Martín y de Concordia, Asociación Forestal de Entre Ríos, Asociación de Citricultores de Chajarí, ASODECO, Cooperativa de Comercialización e Industrialización citrícola de Chajarí, Consorcio de Exportación de Maderas de Federación, Consorcio Citrícola Concordia SA, ADARU, Cámara de la Madera del Río Uruguay, Centro de Industriales Madereros de Federación, CALSAL (Salto), Cooperativas de Bella Unión, CALAGUA, CALVINOR, CALNU, Movimiento de Horticultores de Salto, Cámara de Exportadores de Pysandú, Cooperativa Agropecuaria de Young, CLALDY, CALMER, Sociedad de Fomento Rural de Mercedes, Gremial Hoteleros de Salto, Cooperativas de Pescadores Belén, Sociedad de Fomento Rural de Soriano, Cámara de Turismo de Salto.

Complementariamente, en la región se localizan diversos tipos de ONGs y entidades civiles sin fines de lucro. Estas instituciones están desarrollando, en sus ámbitos de acción, diversos tipos de acciones vinculadas con la temática de integración, especialmente en los aspectos de difusión de la información existente, vinculación entre entidades de distinta nacionalidad, etc.

⁵⁰Sus actividades principales han sido señaladas en el capítulo II de este informe o en las secciones temáticas correspondientes.

promovido acciones de cooperación e integración binacional, éstas no son sus competencias principales.

- 3.136.** En este sentido, la CODEFRO cubre un vacío institucional y no se superpone funcionalmente con las actividades de otras Comisiones existentes, aunque sí territorialmente, con quienes debe articularse para el cumplimiento de sus fines específicos: promocionar la integración fronteriza argentina-uruguaya.
- 3.137.** Hasta el presente la Comisión ha operado como un mecanismo internacional interministerial que ha cubierto las siguientes áreas: a) apoyar en el desarrollo de algunos eventos binacionales originados en instituciones locales públicas y privadas con el fin de promocionar acciones de intercambio transfronterizo, b) canalizar algunas iniciativas binacionales hacia la cooperación internacional o iniciar gestiones ante los organismos nacionales que correspondiesen, c) gestionar la asistencia técnica de organismos internacionales para apoyar su programa de trabajo, y d) cooperar con los Ministerios de los respectivos países en el tratamiento de los temas fronterizos.
- 3.138.** Dadas las características del Programa que se plantea en este informe, se podría concluir que la CODEFRO no cuenta actualmente con la organización y estructura suficiente para su implementación, no obstante que gran parte de la ejecución de proyectos recae en instituciones técnicas participantes y se prevé una unidad independiente de ejecución del programa. Operativamente sería muy importante poder contar en el futuro con una instancia mixta (privado-pública) y binacional para asumir tareas de fomento y coordinación y producción en el área fronteriza. Muy posiblemente ésta podría tomar la forma fundación o corporación de segundo grado, con alta participación empresarial y comunitaria local binacional. De todas maneras, la trascendencia del tema de integración fronterizo en el marco de los avances que los respectivos países están haciendo en el MERCOSUR demandará que la Comisión se consolide institucionalmente, para poder atender más adecuadamente los objetivos para los cuales fue creada.

M. Reflexiones finales del diagnóstico.

- 3.139.** La información recopilada durante el trabajo de campo indica que el nivel de interacción actual de las estructuras productivas y de los sectores sociales, culturales, educativos y turísticos, es bajo, y en algunas áreas, prácticamente inexistente.
- 3.140.** Por lo general se advierte que en los últimos años se han conformado diversas comisiones de trabajo entre instituciones del sector público, lo cual indica cierto interés por avanzar en la búsqueda de formas de complementación y cooperación. Sin embargo ha sido muy difícil pasar al plano operativo. Una experiencia particularmente positiva y rescatable es la de la CARU.
- 3.141.** En forma semejante, en el área productiva se registran diversos intentos frustrados de joint-venture, consorcios de exportación, etc. Debe tenerse en cuenta al evaluar esta magra interacción

que los marcos macroeconómicos y normativos (legales y de procedimientos) no facilitaron afrontar el riesgo de poner en marcha estos emprendimientos. Asimismo debe señalarse que, el tamaño relativo de las firmas y la madurez organizativa del sector empresarial limitaron las posibilidades de asociación y complementación, y de tal manera hicieron imposible la generación de "rentas extraordinarias de organización binacional". Por el contrario, la mayoría de los empresarios indicó la existencia de altos "costos de coordinación" en la relación binacional. Esta conclusión plantea la necesidad de revisar el tema de las "modalidades" (del cómo) para incorporar a los diferentes sectores productivos al proceso de integración. Para empresas de tamaño relativamente grande, con organizaciones burocráticas y experiencia en el plano internacional, la inserción en el proceso de integración resulta claramente de la posibilidad de concretar "negocios" rentables, utilizando modalidades relativamente convencionales para este tipo de empresas. Para firmas y establecimientos de menor tamaño relativo o experiencia, la posibilidad de poder plasmar operativamente diferentes **modalidades de incorporación al proceso de integración** es clave; de ello depende poder participar activamente de este proceso. En este sentido, la búsqueda de nuevos espacios de interacción⁵¹ es una condición básica, y un importante esfuerzo debe ser puesto en esta dirección.

- 3.142. A nivel individual empresarial, especialmente en el sector agrícola y agroindustrial, se verificó un intercambio cruzado importante de experiencias productivas (ie: visitas a establecimientos de países vecinos) y la adopción de técnicas originadas en el país limítrofe. Este intercambio se extiende actualmente y de manera informal hasta el uso de semillas y prácticas agronómicas.
- 3.143. Con muchas más dificultades se observaron también intentos de utilización transfronteriza de equipamiento de almacenaje y portuario para exportaciones. Las primeras experiencias indican, por un lado, la complejidad de la operación y la necesidad de simplificar los procedimientos respectivos; por otro lado ponen de manifiesto que existe una demanda potencial interesada en explorar nuevas formas de organización de su producción, que incluye considerar la posibilidad de transferir hacia la otra área fronteriza parte de su operación productiva.
- 3.144. Las comunidades regionales perciben claramente que algunos de sus problemas de desarrollo o ambientales sólo tienen solución en el marco de propuestas binacionales de acción. Esta situación es evidente en los temas de sanidad vegetal y animal, en el fortalecimiento del sistema científico-tecnológico regional, en la necesaria coordinación de inversiones de infraestructura, en la provisión de algunos servicios comunitarios, en el tratamiento de los temas ambientales y en la recuperación de su patrimonio histórico-cultural.

⁵¹Para comenzar desde lo más elemental, la región binacional no cuenta con ningún tipo de sistema de información y consulta que permita individualizar potenciales socios ("partners") transfronterizos. Por otro lado, ninguna institución de desarrollo local ha establecido algún proyecto piloto para favorecer el examen de experiencias de asociaciones transitorias, subcontrataciones, coordinación de embarques externos, simplificación de normativas, etc.

3.145. Si bien algunas de estas iniciativas estuvieron presentes en los esfuerzos de integración llevados a cabo en las últimas décadas, éstas encuentran hoy, en el acuerdo político del Mercado Común del Cono Sur, el ámbito más propicio para su concreción. En este sentido, las actividades de CODEFRO deben vincularse muy estrechamente con la definición de este nuevo espacio multinacional de integración, ya que en él es que adquieren su máxima vigencia.

4. ESTRATEGIA Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

A. Orientación estratégica del Programa

- 4.1. La principal conclusión sobre integración transfronteriza que se desprende del diagnóstico, es que el volumen y la intensidad de la **interacción binacional** económica y empresarial es baja y limitada, inclusive en los sectores productivos de mayor nivel de desarrollo (ie: agroindustrial). Prácticamente no se registran relaciones de complementación productiva, ni acciones conjuntas de comercialización, transferencia de tecnologías y "know-how", de subcontratación productiva, de "façon" agroindustrial, de utilización conjunta de servicios o asesoramientos. Es aún menor la experiencia de empresas con capitales de ambos países, aunque sí se registra la radicación transfronteriza de capitales y firmas.
- 4.2. En los últimos años, y de manera errática, se han establecido canales de intercambio de información, especialmente entre instituciones de investigación aplicada, universidades y agrupamientos de productores. Asimismo se observa que productores individuales utilizan, a través de canales informales, información e insumos disponibles en el país vecino como estrategia productiva para mejorar su calidad, reducir los costos y aumentar los rendimientos.
- 4.3. En otros sectores productivos (ie: turismo) y socio-culturales (ie: medios de comunicación, educación, salud) también la interacción es relativamente baja. En algunos casos se avanzó en la creación de instituciones locales (Comisiones, Grupos de Trabajo). La falta de coordinación entre éstas y otras instancias nacionales de gobierno dificultaron la puesta en marcha de pequeños proyectos. Debe tenerse presente que, pese al esfuerzo desarrollado por diversas instituciones nacionales y organismos binacionales establecidos en la zona (ie: CTM, CARU, Consejo Deliberativo del Río Uruguay, Comités de Frontera, CIMARU, etc.) y la consolidación de la infraestructura vial de interconexión fronteriza durante las décadas de los años 70 y 80, las condiciones políticas (ausencia de una vocación política que se tradujese operativamente) y económicas, (inestabilidad macroeconómica y falta de una estrategia y marco apropiados), dificultaron la concreción de iniciativas conjuntas.
- 4.4. Solamente se registran -como en la mayoría de las situaciones fronterizas- intercambios comerciales informales y coyunturales, no estructurales, dependientes de las oscilaciones de los precios internos de los bienes y del tipo de cambio en ambos países.
- 4.5. Las razones que explican el bajo nivel de interacción productivo, social, cultural e institucional transfronterizo son varias y es fundamental conocerlas apropiadamente si se intenta modificar esta situación. En términos generales, las principales causas podrían agruparse en cuatro grandes tópicos: a. contextos macroeconómicos inestables y

estrategias microeconómicas diferenciadas de las firmas, en el marco de economías relativamente cerradas, b. alto grado de centralización nacional del sistema decisional, lo cual implicó restricciones operativas a las instituciones locales, c. limitaciones creadas por normativas y procedimientos derivados de situaciones políticas menos proclives a esquemas de integración subregional, y d. falta de información y análisis a nivel sectorial y territorial de las posibilidades de acciones conjuntas. En contraposición, debe tenerse presente que la Región comparte una historia, etnia y cultura comunes.

- 4.6. Dada la característica que la región fronteriza binacional es un mercado reducido (en total no superaría el 1.000.000 de personas de ingresos medios y medios-bajos nacionales), la orientación productiva de las actividades localizadas en la región -de cualquiera de las dos subáreas- ha sido predominantemente hacia los mercados nacionales -centralmente urbanos⁵² y hacia los mercados de terceros países. Este último caso predomina mucho más del lado uruguayo que del argentino.
- 4.7. Tomando en consideración esta situación (tamaño absoluto) **no habría elementos suficientes para plantear un esquema de especialización local que, asentado en ventajas comparativas intrarregionales se justificase a través de la expansión del comercio intrarregional, es decir al interior de la Región del Río Uruguay.** Ciertamente existen algunos nichos de demanda regionales y productos que podrían expandirse sobre la base de la demanda local del país limítrofe⁵³ pero, en la mayoría de los casos, la atención de estos mercados es subsidiaria de mercados mayores, cuando no son atendidos con productos que no son fabricados en la misma región. En los casos que se detectan ventajas relativas intersectoriales, corresponden en la mayoría de los casos a producciones que exceden el marco local fronterizo.
- 4.8. La información recogida indicaría, además, que una estrategia orientada centralmente hacia mercados pequeños fronterizos es fuertemente vulnerable ante oscilaciones del tipo de cambio, especialmente cuando no se asienta en ventajas técnicas auténticas.
- 4.9. Esto no implica minimizar la importancia del comercio transfronterizo, para el cual no sólo existen condiciones particulares asentadas en la vecindad y reducido costo de transporte, sino que podrá ser cubierto e impulsado por las normativas generales del MERCOSUR y específicas del tráfico fronterizo.

⁵²Téngase presente que a una distancia-radio de alrededor de 500Km de Colón habitan cerca de 20.000.000 de personas, y en ese espacio se localizan grandes centros urbanos: Gran Buenos Aires, Montevideo, Rosario, Santa Fe.

⁵³Gran parte de la oferta de verduras y hortalizas frescas, y productos lácteos en la zona de Concordia, se abastece de proveedores que están a más de 300 Km, existiendo producciones semejantes en el área fronteriza limítrofe.

- 4.10. Por las razones expuestas se adoptó para el Programa una perspectiva de trabajo que, priorizando la inserción productiva de la Región en los mercados nacionales y en terceros mercados, se plantee como línea básica de acción el incremento de las **interacciones intrasectoriales** y el fortalecimiento de las **capacidades competitivas conjuntas**. De esta forma se posibilita una **mayor complementariedad inter-firmas** a la vez que se promueve la **construcción de un entorno que promueva y apoye el desarrollo de ventajas de competitividad**.
- 4.11. La diferencia con asentar la estrategia del Programa en la potencialidad del comercio intrarregional, es clara. **No se intenta tener como eje de trabajo el fortalecimiento de las ventajas comparativas vis-a-vis de cada área para incrementar el intercambio comercial entre sí, sino tratar de buscar espacios de articulación binacional que fortalezcan las ventajas competitivas conjuntas (territoriales/sectoriales/empresariales) hacia el "exterior" de la región.**
- 4.12. Interesa, entonces, estratégicamente fomentar y facilitar las relaciones intrasectoriales, a nivel de la misma actividad o encadenamiento productivo. Estas permiten usufructuar las ventajas emergentes de economías de escala y el cambio de tamaño de mercado; ampliar y abaratar (en términos absolutos y relativos) el proceso de inversión en ambos países; ampliar la difusión de mejoras tecnológicas; racionalizar y concentrar los esfuerzos de investigación y adaptación de innovaciones e incrementar los niveles de productividad y competitividad. Una mayor complementación intrasectorial posibilitará la introducción de nuevos procesos y subproductos y cierto grado de especialización positiva intrasector (ie: incremento de la diversificación productiva y subproductos).⁵⁴
- 4.13. Las experiencias que surgen de acciones de cooperación en el Mercado Común Europeo - a nivel regional y fronterizo- indican claramente que, fuera de los sectores de bienes intermedios "commodities", que han tendido a especializarse geográficamente, en el resto de los sectores de bienes finales -especialmente agroalimentos- se observa un patrón de especialización intra-sector y fuerte complementación productiva entre firmas en un mismo ámbito territorial regional. Esta situación pone de manifiesto, a su vez, la creciente importancia que tienen en la conformación de ventajas competitivas, los diferentes factores endógenos del "sistema regional". (ie: sistema tecnológico, capacidad empresarial, capacitación de mano de obra, incorporación de agentes económicos externos, etc.).
- 4.14. Iniciar rápidamente un proceso de cooperación transfronteriza en un sentido amplio (búsqueda de establecer un entorno económico-social propenso), puede sentar bases sólidas para enfrentar exitosamente las situaciones competitivas futuras (ie: MERCOSUR).

⁵⁴En el caso de los agroalimentos industrializados -que en su mayoría son producciones de tipo continuas- la especialización está asociada con una creciente diferenciación de productos y la posibilidad de ampliar el abanico de subproductos, dentro de la misma actividad (alimentos) o en nuevos rubros (farmacia, químicos, etc.)

Entre otros aspectos, esto implicará la reasignación de recursos de capital y mano de obra hacia las actividades más promisorias desde los sectores menos favorecidos.

- 4.15. La necesidad de orientar y facilitar este proceso desde las instituciones empresariales y públicas es básico dado el nivel de integración y desarrollo relativo del área binacional; de lo contrario, las potencialidades futuras pueden transformarse en elementos de retroceso de actividad, fuga de capitales del área, desocupación, capacidad ociosa, caída de los ingresos, etc. En este sentido, el costo de la NO integración transfronteriza puede ser muy alto.

B. Objetivos del Programa

- 4.16. El propósito básico de la asistencia técnica BID-CODEFRO fue apoyar técnicamente a CODEFRO en el armado de un primer programa, de carácter operativo y multidimensional, de actividades y acciones públicas y privadas, cuyo objetivo fundamental fuese promover y facilitar la realización de iniciativas de integración y cooperación económica y social en la zona fronteriza argentina-uruguaya del Río Uruguay. Se espera que, por las razones que se explicitan posteriormente, los efectos directos e indirectos resultantes de la concreción de estas iniciativas signifiquen, en primer lugar, una contribución sustantiva (cualitativa y cuantitativa) al proceso de desarrollo y crecimiento económico de zona fronteriza y, en segundo lugar, fortalezcan sectorial y territorialmente, los programas de integración económica a nivel nacional entre Argentina y Uruguay y de los países integrantes de MERCOSUR.
- 4.17. Se intenta lograr, a través de este programa multidimensional de actividades transfronterizas, el arranque de un proceso de creación de un entorno económico-social ("environment") binacional activo, que favorezca e induzca nuevas oportunidades de integración y complementación entre sectores privados y públicos y una mayor y más compleja (sustantiva) cooperación binacional. Dicha complementación abarcaría aspectos productivos, sociales, ambientales, culturales, institucionales, tecnológicos, derivando así positivos impactos en el desarrollo económico y social local y nacional. Como se explicita más adelante, hay sólidos argumentos analíticos (ie: economías de escala) y elementos de la realidad político-económica de ambas subzonas fronterizas (ie: inaccesibilidad a tecnologías que no pueden emprenderse individualmente, limitaciones de capital, etc.) que avalan sostener que una profundización de las interrelaciones económicas y sociales transfronterizas contribuiría de forma eficiente y amplia al desarrollo de estas áreas limítrofes del Río Uruguay.
- 4.18. Se definió como criterio básico y objetivo orientador del Programa contribuir al proceso de desarrollo y crecimiento económico desde una perspectiva sistémica de desarrollo

sustentable; siguiendo los lineamientos generales planteados en los documentos BID-PNUD 1990 y CEPAL 1991.⁵⁵ La sustentabilidad es entendida, en el contexto de la problemática económica, social y ambiental de esta zona fronteriza binacional, como la exigencia de superar su relativo estancamiento y atraso productivo con un crecimiento económico participativo y equitativo, que atienda a las necesidades esenciales de la población regional, a su cultura e historia, a sus potencialidades endógenas de desarrollo y que no comprometa -con manejos inadecuados e irresponsables- los recursos naturales y el medio ambiente de las generaciones futuras. En otras palabras la "sustentabilidad del desarrollo requiere un equilibrio dinámico en todas las formas de capital o acervos que participan en el esfuerzo del desarrollo económico y social de los países, de tal modo, que la tasa de uso resultante de cada forma de capital no exceda su propia tasa de reproducción, habida cuenta de las relaciones de sustitución o complementariedad existentes entre ellas..." (CEPAL, 1991), a la vez que promueva un ascenso generalizado de la calidad y nivel de vida regional. El enfoque utilizado de desarrollo sustentable es particularmente pertinente en el caso de esta área fronteriza del Río Uruguay: la región pertenece a un ecosistema más extenso y su economía y actividades de trabajo requieren un uso intensivo de recursos naturales. Su desarrollo demanda la adopción de prácticas tecnológicas que les permitan afrontar exitosamente la competitividad externa a la vez que preservar el patrimonio natural.

- 4.19. Desde esta perspectiva, los aspectos ambientales son incluidos en el programa como una dimensión que se interrelaciona y es complementaria "ex-ante" al conjunto de actividades, y no exclusivamente como una variable de control "ex-post". La cooperación binacional brinda una instancia clave para el logro de objetivos de este carácter ya que, como en el caso del Río Uruguay, los límites políticos fronterizos son sobrepasados por el ecosistema regional de la cuenca del Río Uruguay.
- 4.20. El Programa busca especialmente incidir en el ámbito de las actividades productivas y empresariales. Esta definición deviene de: a) una decisión política de CODEFRO, b) del entendimiento que la interrelación de los sectores productivos, pese a que ha sido débil⁵⁶, ofrece un campo fértil para potenciar las capacidades productivas locales y c) del interés que este Programa se vincule y realmente -en el mediano plazo- las acciones que los países están llevando adelante en materia de integración económica.

⁵⁵ Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, BID-PNUD, Nuestra propia agenda, Washington, 1990; CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile, 1991.

⁵⁶ La orientación histórica hacia los mercados internos de gran parte de las producciones locales -especialmente en la subzona Argentina-, protegidas por tarifas y restricciones para-arancelarias, junto con las situaciones macroeconómicas inestables de los países desmotivaron o restringieron las posibilidades de interacción productiva.

- 4.21. Avanzar en el proceso de cooperación económica transfronteriza tiene como propósito global en la Región del Río Uruguay: i) un incremento de las interacciones económicas recíprocas⁵⁷ que posibilite materializar eficazmente las potencialidades de crecimiento de la región, especialmente en las producciones comunes dirigidas hacia mercados externos, ii) un aumento del grado de atracción de inversiones privadas productivas en la zona de trabajo -y con el tiempo de inversiones binacionales conjuntas-iii) una mejora sustantiva en los niveles de eficiencia y competitividad de las firmas regionales, iv) la creación permanente de nuevas oportunidades de empleo con niveles crecientes de productividad, v) un amplio y difundido impacto en el uso de recursos públicos aplicados a investigación tecnológica, capacitación y extensión productiva, vi) una mayor sincronización y complementación en las inversiones en infraestructura física y de transporte y vii) una actitud binacional colectiva de preservación del patrimonio económico natural.
- 4.22. El Programa busca simultáneamente -a través de acciones directas e indirectas- enriquecer la articulación social y cultural local binacional y conformar una red institucional de cooperación, que facilite la interrelación de sectores proveedores de servicios a la comunidad (ie: salud, educación y re-entrenamiento laboral para adultos y mujeres, educación universitaria, medios de comunicación, intercambio de experiencias de trabajo municipal, sectores de la cultura, etc.). En estas áreas los beneficios resultantes de mayor cooperación binacional se vinculan con el mejor aprovechamiento de los recursos financieros y humanos disponibles, evitando superposiciones de gastos y apuntando hacia el logro de una mayor eficiencia social de los recursos aplicados. Como consecuencia, el Programa impulsado por CODEFRO aspira, a través de acciones que promuevan y fomenten una mayor interacción transfronteriza, a contribuir al mejoramiento en los niveles de ingreso y calidad de vida de la población regional.
- 4.23. La realización del Programa pretende, así avanzar hacia la conformación de nuevas bases de complementación e integración económica y social de mediano plazo a través de un renovado estilo de cooperación institucional, asentado en las raíces locales del sistema productivo, social, ambiental e institucional fronterizo. La naturaleza explícitamente binacional de los emprendimientos deberá garantizar que, de manera directa o indirecta, los beneficios se irradian en ambas subzonas nacionales, independientemente de su

⁵⁷Se utiliza el vocablo interacción en el sentido dado por González Posse, involucrando en él a las muy distintas modalidades de relaciones y vinculación económica y productiva, entre firmas, desde las más simples comerciales a las más complejas de empresas binacionales. E. González Posse, "Marco conceptual de la integración fronteriza promovida: las iniciativas de integración fronteriza", Revista Integración Latinoamericana, INTAL, N° 156, Mayo 1990.

localización.⁵⁸ La equidad distributiva territorial de las iniciativas deberá ser de carácter funcional y no necesariamente locacional.

- 4.24.** El propósito de este Programa no es, por lo tanto, diseñar un plan "clásico" de desarrollo regional, sino organizar el desarrollo de un programa de cooperación e integración cuyas acciones y proyectos contribuyan al desarrollo local, **a través de la profundización de las relaciones binacionales transfronterizas.** En ese sentido, el presente documento recoge, solamente, las iniciativas de explícito contenido, impacto u orientación binacional.
- 4.25.** La problemática del desarrollo regional en cada una de las zonas de los países está fuera de las funciones y obligaciones de la CODEFRO. Esa atribución corresponde, y es reservada en cada país a organismos específicos. De todas maneras, las actividades aquí previstas se inscriben en los esquemas de trabajo de los diversos organismos que participan en la ejecución de políticas territoriales y regionales.
- 4.26.** El Programa no se plantea como estrategia de acción la construcción de un ámbito territorial binacional cerrado o encapsulado, de fronteras internas hacia al resto de los espacios nacionales. Grave favor sería que, para eliminar los efectos no deseados de una frontera internacional, se conformasen dos fronteras nacionales internas. El Programa se ha concentrado operativamente en un área geográfica limítrofe y contigua, definiéndose sus alcances territoriales en función de las posibilidades y potencialidades de interacción binacional. Para algunos emprendimientos el ámbito de implementación no excede la zona⁵⁹ fronteriza (ie: intercambio permanente de información epidemiológica entre grupos sanitarios binacionales); en otros casos, la dimensión territorial corresponde más con una región fronteriza (ie: red de información de mercados o asesoramiento empresarial en poscosecha). En algunos temas (ie: ambientales) debe considerarse un "territorio ampliado" ya que el ámbito de incumbencia no puede restringirse espacialmente a los límites fronterizos. Finalmente, algunas acciones corresponden a planos o instancias nacionales que tienen impacto o suceden en la frontera misma (ie: procedimientos de control aduanero, normas de tráfico internacional).

⁵⁸Si bien las zonas pertenecen a sistemas nacionales diferentes y tienen pesos muy distintos en sus respectivas economías nacionales se ha privilegiado el contenido explícito binacional de las iniciativas en detrimento de una propuesta diferenciada subregional, porque se entiende que muchas de estas acciones son básicas para amalgamar posteriormente intereses e iniciativas económicas, actualmente desiguales. La razón de este planteo se funda no sólo en las ventajas de efecto demostración que tiene impulsar acciones conjuntas sino en la necesidad de "homogeneizar" diferentes criterios operativos en ambos países (ie: la garantía de controles de calidad homologados permitirá la realización de ideas de negocios que ahora sería imposible plantear por las diferencias operativas en cada país). A riesgo de que alguna subzona tenga una respuesta más elástica, se ha considerado que deben fortalecerse -desde una institución como CODEFRO- las actividades conjuntas con propósitos recíprocos.

⁵⁹Para una diferenciación de espacios fronterizos, vease E. González Posse, op. cit.

- 4.27. Los objetivos del programa se nutren de dos vertientes principales: a) las expectativas y demandas de los sectores privados, actores sociales, agentes económicos locales e instituciones privadas regionales (empresas, cámaras, cooperativas, entidades civiles, asociaciones locales, ONGs, individuos); y b) las prioridades y metas sectoriales o territoriales que definen las diferentes autoridades que actúan en la región. Las áreas fronterizas forman parte de sistemas económicos y jurisdiccionales superiores, que por sus propias características de limítrofes están sujetas a disposiciones nacionales y departamentales o provinciales.
- 4.28. La elección de los objetivos particulares de cooperación e integración sectorial es sin duda un aspecto de alta complejidad y dificultad, en el plano operativo. En este sentido, lo que interesó establecer fueron, primeramente, los objetivos generales y básicos de trabajo (creación de un ámbito propicio para fomentar y facilitar la realización de emprendimientos conjuntos binacionales que contribuyan al desarrollo local), coordinando con el conjunto de entidades participantes la definición de los propósitos específicos y las modalidades de acción⁶⁰, en el marco de aquellos. Así, por ejemplo, el objetivo global de "facilitación" tiene expresiones muy diversas según desde qué área temática se lo aborde. En algunos casos refiere a la introducción de nuevos y simplificados procedimientos para el intercambio de bienes; en otros casos significa avanzar en la resolución de las asimetrías críticas que dificultan la interacción empresarial (ie: sanidad vegetal). En otras situaciones "facilitación" implica mejoras de infraestructura o la creación de una estructura de soporte técnico que favorezca un clima de negocios binacionales (ie: control de calidad o bromatológico-sanitario). Dado que el Programa se planteó que simultáneamente estas acciones de integración deberían contribuir al desarrollo sustentable local lo cual después de todo es el sentido último del proceso de integración-, se buscó compatibilizar y asociar en objetivos específicos ambas metas generales. Así, por ejemplo, el mejoramiento binacional de los estándares de calidad de los productos agroindustriales locales significa una contribución al desarrollo y competitividad de ambas estructuras productivas desde una perspectiva de complementación e interacción binacional.
- 4.29. Desde la orientación del Programa interesó primordialmente establecer criterios básicos de trabajo y una estrategia global que armonizara el análisis de diagnóstico, las demandas de desarrollo local, las posibilidades reales de encarar acciones concretas y claramente definidas de integración y cooperación binacional. En este marco se definieron componentes sectoriales y módulos o proyectos operativos claves. Se privilegió el carácter **operativo** del Programa. El marco estratégico de trabajo recortó el ámbito de las acciones elegibles y posteriormente delineó la orientación de los componentes, los cuales fueron también priorizados entre otros aspectos, tomando en consideración la posibilidad cierta

⁶⁰Como se define posteriormente cuando se da cuenta de CODEFRO como institución binacional de promoción de integración, la institución tiene previsto operar con un conjunto amplio de entidades e instituciones establecidas en la región.

de poder ser puestos en operación.

4.30. A partir de estas observaciones resulta claro que la estrategia global del Programa, para atender el cumplimiento de los objetivos planteados, se asienta en dos soportes:

a. Potenciar una mayor interrelación e interacción entre las instituciones públicas y privadas de ambas áreas subnacionales fronterizas, para lo cual son básicas las acciones en el plano de promoción, de información institucional, de facilitación de normativas, de gestión; y

b. Desarrollo de módulos operativos claves cuyos resultados contribuyan activamente, por un lado, al proceso de integración y, por otro lado, al desarrollo sustentable económico y social regional.

El desarrollo de módulos o subcomponentes operativos claves juega un rol central: por una parte, sirven como elementos de demostración en el ámbito binacional sobre las posibilidades y conveniencias de aunar esfuerzos y recursos en pos de objetivos comunes; en segundo lugar, permiten "armonizar" (binacional y localmente) algunos aspectos del desarrollo productivo que facilitarán la concreción de emprendimientos privados de negocios; en tercer lugar, contribuirán por sí mismos a mejorar las condiciones de producción sectorial y actuarán como difusores de progreso técnico; en cuarto lugar, y dado el esquema institucional que se prevé en la mayoría de los casos, los programas operativos facilitarían los contactos empresariales e interinstitucionales binacionales, a la vez que darán un marco inicial para la formación de asociaciones, comisiones binacionales locales, agrupamientos de productores, etc. Este último aspecto es vital para que las fuerzas vivas locales gesten nuevas modalidades de cooperación y vinculación empresarial binacional a partir de la elaboración y confrontación de sus respectivos intereses.

4.31. El hecho que las actividades propuestas son básicas e indispensables para el desarrollo local y para ampliar el actual nivel de complementación y cooperación, asegura que el Programa autogenerará mecanismos de continuidad de mediano plazo que exceden la etapa de ejecución. El Programa aspira a servir como facilitador de la puesta en marcha de un nuevo proceso de integración que tendrá la dinámica que los condicionantes políticos, económicos, sociales e institucionales permitan.

C. Marco conceptual de cooperación, integración y desarrollo local.

4.32. La contribución que desde la integración fronteriza se puede hacer al crecimiento económico y desarrollo local del área binacional del Río Uruguay, en el actual contexto de integración subregional, se asienta, entre otros aspectos, en los siguientes tres elementos básicos entrelazados: a) Cambios (aumento) en la escala productiva y en el tamaño de los

mercados; b) Aumento del nivel competencia interna y externa; c) Nuevas opciones (modalidades y formas de gestión) de complementación y cooperación económica y social.

- 4.33.** Los países participantes de este área fronteriza junto con Brasil y Paraguay están avanzando hacia la conformación de un Mercado Común durante la presente década.⁶¹ Se ha puesto en marcha un esquema de trabajo que define una estrategia global para alcanzarlo a partir de la facilitación generalizada del comercio subregional. Se han conformado "subgrupos técnicos de trabajo" para iniciar negociaciones sobre coordinación macroeconómica, normativas de tráfico, de transporte terrestre y marítimo, reglamentaciones aduaneras, asuntos comerciales, política agrícola, etc.⁶² A su vez, individualmente cada país está modificando su política arancelaria y reduciendo sensiblemente las restricciones de importaciones y costos para-arancelarios. **Estos avances en el proceso de integración alterarán los escenarios productivos nacionales y regionales, operándose un inicio de ampliación absoluta de tamaño de mercado y una modificación simultánea de las condiciones de competitividad de las firmas y sectores económicos.**
- 4.34.** El fenómeno de cambios en los tamaños de mercado genera un redimensionamiento de ventajas de economías de escala y de diversificación ("scope"), tanto aquellas puramente estáticas, asociadas al volumen global, como las ganancias de escala vinculadas con innovación madurativa, especialización productiva selectiva, incorporación de progreso técnico y aprendizaje. **La búsqueda de nuevos puntos óptimos de funcionamiento sectorial y microeconómico de las firmas se transforma en el eje de los procesos de reorganización y modernización productiva.** Si bien algunas actividades productivas (ie: ciertos rubros alimenticios) tienen menores economías de escala en la faz productiva, mucho más significativo es reconocer que en las áreas de servicios a la producción, comercialización, distribución externa, investigación tecnológica, procesamiento industrial y desarrollo de subproductos (postindustrialización), existen claras ventajas y rendimientos crecientes asociados con las escalas, elevándose los niveles de productividad y competitividad globales.
- 4.35.** Más aún, los tamaños mínimos eficientes de planta (u hospital, escuela técnica, centro de almacenaje, instituto de investigación, laboratorio de control, etc.) varían de acuerdo a la variable sobre la cual se intenta optimizar el uso de recursos. Así, una planta agroindustrial puede estar en los niveles mínimos de eficiencia relativa en la esfera de la producción pero no necesariamente en otras funciones, corrientemente caracterizadas como "no técnicas" (ie: capacitación, servicios de transporte, "up date" en investigación y desarrollo, etc.) En

⁶¹Véase Acta de Buenos Aires. (Julio 1990). Tratado de Asunción. (Marzo 1991).

⁶²Véase Acta de la Primer Reunión del Grupo Mercado Común (3-4/Sept/1990), el Acta de la Reunión del Grupo Mercado Común Argentina-Brasil con las delegaciones de la República Oriental del Uruguay y la República del Paraguay (5-6/Sept/1990) y los Anexos del Tratado de Asunción. (Marzo 1991).

estas situaciones la búsqueda de "socios" de cooperación constituye uno de los vehículos idóneos para desarrollar estas funciones sin mayores ineficiencias que repercutan en la performance competitiva de la empresa. Los procesos de complementación sectorial facilitan superar las "indivisibilidades" (ie: de investigación, de campaña de penetración en mercados externos, etc.) y los "umbrales" mínimos de gastos (ie: formación y capacitación de personal, experiencias piloto)⁶³

- 4.36. El cambio de tamaño del mercado -ya sea producto del mercado ampliado subregional o de mercados externos- y la intensificación de la competencia motivará cambios en las estrategias y comportamientos "micro" de las empresas (recomposición de sus ventajas competitivas), induciendo a las firmas a la búsqueda de elementos que le permitan establecer ventajas dinámicas de competitividad, asegurando así permanecer en el mercado y/o acrecentar (volumen y geográficamente) su participación. Centralmente, el logro de ventajas de competitividad y escalas óptimas estará asociada con el acceso y adaptación de progreso técnico. Esto incidirá en el ritmo de las innovaciones tecnológicas, en las demandas de inversiones, de recursos humanos y de asistencia técnica, convirtiéndose al aparato científico-técnico en uno de los engranajes vitales de la dinámica del sistema productivo regional binacional.⁶⁴
- 4.37. El esfuerzo permanente para establecer nuevas ventajas de competitividad no se reduce exclusivamente al plano microeconómico de las empresas. La experiencia internacional indica claramente que en los casos de crecimiento económico exitoso han convergido un conjunto muy amplio de aspectos, que conforman el "entorno" de las firmas (ie: infraestructura, apoyo tecnológico, marco regulatorio y de incentivos, soporte institucional, etc.). Esto implica la necesidad de aunar de forma sistemática los esfuerzos públicos y privados, y en este caso particular los de ambas zonas fronterizas.⁶⁵

⁶³... La cooperación permite evitar la duplicación de esfuerzos en investigación y desarrollo y puede mejorar y acelerar la transferencia de información de una empresa a otra, lo que es muy beneficioso cuando hay una gran complementariedad técnica entre firmas. La cooperación puede aumentar la velocidad de innovación con un menor riesgo: se pueden acometer simultáneamente más proyectos y los costos de los proyectos pueden ser compartidos por un número mayor de empresas. Por último, la cooperación aumenta los recursos dedicados a I/D, lo que permite fomentar la puesta en práctica de programas mas ambiciosos..." M. Emerson, et.al, The Economics of 1992: The E.C. Commission's Assessment of the Economics Effects of Completing the Internal Market, Oxford Univ. Press, 1988.

Este argumento ha sido señalado reiteradamente en la literatura, véase, por ejemplo, Instituto de Estudios Económicos, Los efectos del Mercado Unico Europeo, Revista del Instituto, N.4, 1988, España; Ministerio de Industria y Energía, Cooperación entre Empresas, Revista de Economía Industrial, N.266, 1989, España; Ministerio de Economía y Hacienda, Información Comercial Española, Cooperación versus Competencia, Revista de Economía, N.658, 1988, España. A. Fuentes y J. Villanueva, Economía Mundial e Integración de América Latina, INTAL-BID. Ed. Tesis, 1989, Buenos Aires.

⁶⁴Véase Chudnovsky,D. y Porta,F. "En torno a la integración económica Argentino-Brasileña", Revista de la CEPAL No.39, Diciembre 1989.

⁶⁵Véase Kosacoff,B. Industrialización, Competitividad e Inserción Externa, CEPAL Oficina de BuenosAires, Mimeo, 1991

- 4.38.** A su turno, la satisfacción de estas demandas del sistema productivo para competir con eficiencia y dinamismo, retrotraen el problema de las escalas mínimas, de los servicios de apoyo, formación de recursos (ie: capacitación gerencial) y de las modalidades de cooperación. En el caso de las empresas, éstas buscarán las formas más apropiadas en cada situación para obtenerlo (ie: reconversión, especialización, ampliación, subcontratación, asociación, joint-venture, acuerdos de mercado, participación de redes, etc.) **y sólo es necesario proveer un marco adecuado y amplio (sin restricciones) para ello.** En el caso de los sectores públicos e instituciones mixtas está claro que la necesidad de incrementar y racionalizar eficientemente los recursos disponibles para infraestructura, investigación aplicada, capacitación y entrenamiento son una condición necesaria -aunque no suficiente en sí misma- para vehiculizar el crecimiento económico potencial de la Región.
- 4.39.** **En el actual contexto tecnológico y económico, avanzar hacia el aprovechamiento de economías de escala no significa, necesariamente, un movimiento hacia la concentración de esfuerzos y recursos en grandes plantas o centros industriales.** Las ventajas asociadas a grandes escalas encuentran modalidades de aprovechamiento a partir de estructuras fuertemente interactivas y cooperativas, descentralizadas territorialmente, relativamente independientes entre sí, pero de intereses convergentes, a pesar que en muchos casos éstos sean, también, competitivos. Estas modalidades requieren de un conjunto mínimo de participantes, de una "masa crítica" que puede ser obtenida a partir de fortalecer la cooperación binacional transfronteriza.
- 4.40.** El proceso de integración y cooperación en el área del Río Uruguay requiere que éste se ejecute en un **ámbito de competencia económica y empresarial practicable**, con los menores rasgos oligopolísticos para evitar la apropiación de rentas extraordinarias. En tal sentido, es primordial que **las acciones y propuestas que se establecen en el Programa estén orientadas hacia el conjunto productivo, como totalidad, y que por lo tanto sean de amplia generalización y neutrales (sin discriminación) respecto de los agentes económicos participantes.**
- 4.41.** Un mercado ampliado y competitivo implicará modificaciones en los precios absolutos de bienes, insumos y servicios y en los precios relativos. El análisis de estos efectos corresponde principalmente al ámbito macroeconómico global y, por lo tanto, no son tratados aquí. Debe mencionarse solamente que la reducción del grado de protección tarifario y para-arancelario debería producir alteraciones tanto en la estructura de costos como en los márgenes y tasas de ganancia de las firmas, en la medida que éstos no sean compensados con modificaciones en los tipos de cambio. A esta altura inicial del proceso de intergación auspiciado por los países del MERCOSUR, junto con las diferentes y difíciles coyunturas macroeconómicas individuales de los países, es imposible analizar los efectos

de los cambios de precios en la estructura productiva local. Poder diferenciar apropiadamente los efectos de competitividad (o desventaja) que devienen del "efecto país" (ie: asimetrías de tratamiento o de precios básicos), permitirá poder aproximarse con mayor detalle a la capacidad competitiva "auténtica" micro (a nivel de la firma) y del sistema productivo, como un todo ⁶⁶. Esos elementos de análisis son críticos para examinar los mecanismos más propicios para favorecer el crecimiento potencial conjunto y la conformación de nuevas ventajas competitivas dinámicas binacionales.

- 4.42. La región del Río Uruguay es altamente sensible a la idea que la superación de su estancamiento económico relativo -asimétrico a lo largo del área y entre ambas subzonas nacionales-, se vincula con las posibilidades de apertura y penetración en nuevos mercados externos a partir de un proceso de fortalecimiento de sus ventajas competitivas. Esto significa que ambas áreas fronterizas afrontan el desafío de ampliar su capacidad productiva absoluta en el marco de consolidar un proceso de progreso técnico.
- 4.43. La integración y cooperación binacional transfronteriza en el Río Uruguay puede contribuir significativamente a los esfuerzos que ambos países realicen en este sentido. La vecindad geográfica es una condición necesaria que permite aprovechar eficientemente economías de escala y de especialización en diversos sectores, pero no es suficiente. La confluencia de intereses de mediano plazo empresariales y comunitarios es la condición que facilitará propiciar interacciones orientadas a incrementar las potencialidades de desarrollo local. En este sentido, el marco global que implementan los países del MERCOSUR como condición reguladora principal potencia la consolidación de interacciones transfronterizas.

Las áreas fronterizas y la integración

- 4.44. En general, la temática de las "áreas fronterizas" reconoce, históricamente, dos enfoques principales. Por un lado, el más antiguo deriva de las concepciones de defensa nacional en las cuales las áreas de frontera son consideradas como "barreras" a la penetración del extranjero en esta concepción, la acción gubernamental se caracterizaba por ser autónoma y cada país concentraba sus esfuerzos en desarrollar "defensas" (militares, de infraestructura básica, económicas y culturales). Afortunadamente, este enfoque fue variando significativamente. En los últimos tiempos estas áreas son visualizadas como zonas de "interpenetración" entre espacios nacionales no enfrentados y, en algunos casos, en franco proceso de integración. Dentro de este enfoque, la acción deja de ser autónoma y se

⁶⁶Se utiliza el vocablo "ventajas auténticas" en el sentido de ventajas competitivas dinámicas estructuradas sobre la base de innovación y progreso técnico, maduración y aprendizaje, en oposición a ventajas espurias, asociadas con parámetros macroeconómicos no sostenibles en el mediano plazo. (CEPAL, Transformación Productiva con Equidad, 1990, Santiago de Chile).

comienza a trabajar en forma coordinada entre los países limítrofes a fin de construir un entorno fronterizo que permita la mayor interacción posible entre ambos sistemas nacionales.

- 4.45. Las zonas fronterizas han sido caracterizadas como áreas de interfase entre sistemas nacionales económicos, políticos, ambientales y sociales diferentes, a la vez que son áreas de convergencia de influencias recíprocas.⁶⁷ En tal sentido podría hablarse de "subsistemas nacionales" de características particulares que, en diferentes dimensiones (ambiental, cultural, étnica, productiva, etc.) comparten, hasta cierto nivel de profundización, un "subsistema binacional fronterizo". No obstante ello, son áreas de fuerte peso de los subsistemas mayores "nacionales", que por lo general regulan, en forma completa, las actividades de carácter transfronterizo.
- 4.46. El estudio reciente realizado por el INTAL⁶⁸ sintetiza en sus conclusiones las principales potencialidades de la integración fronteriza, tanto como contribución al desarrollo de las áreas involucradas como promotora de integración entre los países. En primer lugar, se señala que la integración fronteriza "contribuye a lograr una mejor relación binacional... mediante la adquisición de un estado funcional que asegura permeabilidad para el intercambio de productos,..." y genera un entorno favorable para la concreción de nuevas interacciones en distintas dimensiones. Asimismo, "presenta potencialidad para atenuar o resolver los problemas que se verifican en cuanto la frontera suele ser el área de choque de sistemas -nacionales- no armónicos..". Por otra parte, la integración fronteriza "aparece como un instrumento contribuyente a la integración binacional con características específicas, no sustitutivas ni competitivas en relación con los requerimientos de otros instrumentos.." Otro aspecto que debe destacarse es que la integración fronteriza dice en relación con "la aptitud para incorporar dimensiones sociales y ambientales del proceso de desarrollo, ventajas derivadas de la mejor complejidad y dimensión relativa de los procesos que involucran."
- 4.47. Las posibilidades de éxito de los programas de cooperación fronterizos se fortalecen en el marco de procesos de integración nacional. "...tanto la viabilidad de sus realizaciones como la variedad de los instrumentos aplicables se ven favorecidos cuando se considera a la integración fronteriza como un instrumentos especializado... y no como un elemento aislado o insuficientemente vinculado" con los objetivos y propósitos de política nacional. En este sentido, **la integración transfronteriza debe ser considerada como una de las modalidades para fortalecer los procesos nacionales de integración.**

⁶⁷Para una discusión sobre las características de las áreas fronterizas véase: Gonzalez Posee, op.cit.

⁶⁸INTAL, La frontera como factor de integración, E. Gonzalez Posse, M. C. Bolognesi-Drosdoff, J. Iturriza y E. O. Valenciano, INTAL-BID, 1990, Bs. As.

4.48. El interés de áreas fronterizas latinoamericanas de examinar las posibilidades concretas que le brinda una más profunda vinculación transfronteriza se pone de manifiesto en el creciente número de iniciativas que en toda América Latina se están intentando poner en marcha en este sentido.⁶⁹

4.49. Con mayor antigüedad e intensidad también se registra un conjunto muy amplio de acciones e iniciativas fronterizas entre Estados Unidos y Canadá y entre áreas limítrofes europeas. En este último caso, los objetivos centrales de los planes vigentes son semejantes a los planteados en este Programa; enfatizándose el rol de nexo que cumplen estas áreas fronterizas en el marco del proyecto de Mercado Común del 1992.⁷⁰

D. Consideraciones sobre el rol del área fronteriza Río Uruguay en los procesos de integración en el Cono Sur

4.50. El Programa de integración fronteriza del Río Uruguay se inscribe dentro de los propósitos generales de integración subregional y pretende servir a estas metas desde varias perspectivas. Por una parte, la Región del Río Uruguay se encuentra en una de las áreas centrales de interconexión del Mercado Común, siendo cruzada por tres corredores terrestres con comunicación rápida a Brasil⁷¹, interconexión eléctrica, y probablemente interconexión complementaria en gas. Por otra parte, las subzonas nacionales argentinas y uruguayas tienen estructuras productivas con marcadas semejanzas, tanto a nivel de los productos que componen sus base productiva como a nivel tecnológico y de desarrollo relativo. Más aún, varias de las líneas de producción de la Región se integran dentro de las principales actividades productivas nacionales de cada país (ie: cereales, ganadería vacuna y lanar, cátricos, forestal, cueros, etc.)

4.51. Si bien existen fuertes asimetrías en la importancia relativa de cada economía subnacional en relación con su peso en la estructura nacional, y no existe una correspondencia de las estructuras económicas regionales que permitiese hablar de "área homogénea", la mayor parte de las actividades localizadas en la Región forman parte de actividades comunes

⁶⁹En un reciente trabajo del INTAL de recopilación de iniciativas de integración fronteriza se han detectado 27 iniciativas formalizadas y más de 19 iniciativas potenciales. Véase María Cecilia Bolognesi-Drosdoff "Iniciativas de integración fronteriza en América Latina", INTAL, Integración Latinoamericana No.156, Mayo 1990. Bs. As.

⁷⁰La CEE tiene diversos programas de apoyo a iniciativas de cooperación transfronterizo y desarrollo local. Las experiencias e instrumentación de estos programas (ie: INTEREG, LACE, LEDA, PIM) pueden ser elementos útiles para el desarrollo instrumental de CODEFRO. Por otro lado, las áreas de iniciativas fronterizas se han congregado en una Asociación de Areas Europeas Fronterizas que funciona como una red de intercambio de experiencias, y asesoramiento de proyectos.

⁷¹Buena parte del tránsito terrestre de carga que se registra en los pasos fronterizos argentino-uruguayos es con destino final Brasil.

argentinas-uruguayas y serán afectadas por las modificaciones de funcionamiento comercial internacional que se deriven del Mercado Común. En ese sentido una aproximación detallada y territorialmente acotada puede resultar un caso testigo de implementación que aporte elementos significativos al proceso global del MERCOSUR.

- 4.52. Otros argumentos que apuntalan la idea de considerar a la Región fronteriza del Río Uruguay como un área prioritaria de trabajo se refieren a la posibilidad de generar mecanismos que garanticen que los procesos de integración país-país no sólo se refieren a la vinculación entre las estructuras productivas centrales de cada nación, sino que también contemplan un correlato territorial, evitando que las áreas fronterizas se transformen exclusivamente en sólo un "área de tránsito". La experiencia de la Comunidad Europea en este sentido debería ser aprovechada. Por una parte, existe una política comunitaria específica para la inclusión de las áreas periféricas y áreas transfronterizas en los programas de desarrollo económico y social general. Por otra parte, incluir la dimensión territorial permite incorporar otros aspectos del tema integración y cooperación (ie: cultural, ambiental, social).
- 4.53. Finalmente, la frontera del Río Uruguay constituye un caso muy particular de área fronteriza, ya que es una de las más desarrolladas de América Latina y sin situaciones conflictivas,⁷² tanto políticas (ie: límites) ni sociológico-políticas (ie: diferentes grupos étnicos). En ese sentido, el Programa puede resultar un caso experimental, de posible reproducción en otras zonas limítrofes de América Latina, a medida que se vayan consolidando los procesos de integración subregional.
- 4.55. Los antecedentes señalados, refuerzan la idea de considerar al área fronteriza como un ámbito territorial de alta potencialidad para propiciar estrategias de integración, cooperación binacional y desarrollo local económico-social, en por los menos tres sentidos fundamentales: a) como uno de los de los casos prototípicos donde el impacto de la integración país-país va a tomar dimensión concreta, permitiendo detectar in-situ los problemas, obstáculos y algunos de los mecanismos de superación; b) porque la contribución al desarrollo local de zonas normalmente periféricas puede ser positivo y significativo y c) para el desarrollo de experiencias y aprendizajes que enriquezcan los procesos de integración subregional.

⁷²Una de las áreas fronterizas en América Latina donde se registran mayores avances en algunos aspectos de integración es la Región del Río Uruguay. No solo ha superado el aislamiento de infraestructura y transporte sino que desde mediados de la década pasada se han recreado diferentes instancias de comunicación, vinculación e interrelación social-comunitaria, políticas y económicas. En este sentido, debe destacarse la tarea desarrollada por los Comités de Fronteras de ambas Cancillerías que han ido superando progresivamente dificultades locales de funcionamiento fronterizo. (ie: facilitación del transporte vecinal, etc.) En comparación con estos logros prácticamente consolidados en el plano de la relación fronteriza cotidiana, se registra una menor articulación y complementación empresarial y productiva, que deviene tanto de aspectos normativos y burocráticos como de las diferentes situaciones macroeconómicas nacionales. Ambos factores bloquearon la búsqueda -no coyuntural-de oportunidades binacionales de negocios.

4.56. La Región del Río Uruguay es un área geoeconómicas que, pese a las asimetrías relativas a la importancia de cada una de ellas en su respectivos países, posibilita explorar estrategias de desarrollo binacional compartido con distribución equilibrada de beneficios.

5. PROGRAMA DE INTEGRACION Y COOPERACION FRONTERIZA: DESCRIPCION DE LOS COMPONENTES Y MODULOS DE TRABAJO

Definición de los componentes

- 5.1. La prioridad y relevancia del Programa se enmarcan en las consideraciones de estrategia y política de integración y desarrollo de mediano plazo mencionadas en los capítulos anteriores de este documento. Sin embargo, la justificación plena del Programa reposa en la interpretación de los datos del diagnóstico del área fronteriza, el cual brinda la información básica necesaria para:
a) realizar una clara identificación de las limitaciones y obstáculos principales para la superación de la situación actual de cooperación e integración transfronteriza y b) formular las acciones prioritarias y las actividades de inversión dirigidas específicamente a propulsar un nuevo estilo de crecimiento económico regional que se asiente en una mayor inserción externa a través de la profundización de las relaciones económicas, tecnológicas y sociales transfronterizas.
- 5.2. En ese sentido, el diagnóstico elaborado identifica una serie de obstáculos estructurales, en el sentido de elementos definitorios de la conducta y comportamiento empresarial, cuyas causas obedecen tanto a factores estrictamente nacionales de desarrollo asimétrico como también a la desarticulación económico-productiva provocada por la existencia de la frontera. Por otra parte, el diagnóstico genera evidencias en el sentido que el despliegue de acciones de integración y complementación binacional no solamente solucionaría un conjunto importante de las limitaciones provenientes de la existencia de barreras fronterizas sino que también, dada la estructura productiva en ambos márgenes de la frontera, **generaría una alternativa estratégica oportuna eficiente y operativa de solucionar buena parte de los obstáculos de crecimiento, desarrollo económico-social y preservación ambiental de la región, inserta en las propuestas de MERCOSUR.**
- 5.3. Asimismo, las acciones de integración binacional en el área fronteriza reconocerían importantes externalidades hacia los sistemas nacionales y regionales involucrados, tanto por las acciones específicas impulsadas como por el efecto demostración que implica poner en el plano operativo procedimientos e iniciativas de cooperación e integración.
- 5.4. Consecuentemente, la definición de los componentes del Programa se ha elaborado bajo los siguientes criterios : por un lado, privilegiando aquellas acciones de tipo binacional que se orienten a resolver las principales limitaciones de desarrollo y expansión de los sectores de actividad productiva (ie: fortalecimiento de los servicios de apoyo tecnológico) y por otra parte, priorizando las iniciativas dirigidas a resolver las principales limitaciones que surgen de la desarticulación provocada por la "frontera" como barrera histórico-política entre ambos márgenes del Río Uruguay.

Breve descripción del Programa

5.5. La consecución de los objetivos del Programa requerirá de la ejecución de diez componentes, según se los describe brevemente a continuación. Si bien entre los componentes hay relaciones cruzadas y de realimentación, cada componente es hasta cierto límite autocontenido y de ejecución independiente. Dependiendo de la "madurez" en la interacción previa sectorial binacional y de los intereses de los agentes económicos institucionales públicas y privadas, grupos sociales, comunitarios y autoridades locales y nacionales se han podido planear actividades de corto y mediano plazo (hasta 4/5 años).

(a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial. Este componente es el más importante de los componentes dirigidos a fortalecer el desarrollo de la base productiva del área fronteriza. El mismo se dirige a promover el desarrollo empresarial y tecnológico, construir ventajas comparativas dinámicas para la producción agroindustrial regional, aumentar la integración intrasectorial entre ambas márgenes de la frontera y beneficiar a más de 10000 empresas vinculadas al complejo de actividades agroindustriales del área fronteriza. Estos objetivos se lograrían mediante la promoción de una red de información y capacitación binacional de los productores y empresarios, la provisión de servicios de apoyo externos a las unidades productivas, al fortalecimiento de la investigación aplicada y difusión de renovación tecnológica y el acceso a líneas de financiamiento adecuadas para impulsar la incorporación de nuevos procesos, reconversión productiva, diversificación y la ampliación de escala de las actividades agroindustriales. El componente incluye cuatro subcomponentes principales: (i) el subcomponente de **servicios tecnológicos binacionales de apoyo a la producción agraria y agroindustrial**; (ii) el subcomponente de **servicios binacionales de promoción productiva y desarrollo empresarial**; (iii) el subcomponente de **financiamiento binacional de inversiones** y (iv) el subcomponente de **fortalecimiento institucional binacional para actividades productivas** que promovería la conformación, en el plano empresarial, de una Fundación de Integración y Desarrollo del Río Uruguay (FIDRU). El Programa incluye acciones en estos aspectos por un período de planeamiento de cinco años.

(b) Complementación y Desarrollo Turístico. este componente tiene como propósito básico realizar una serie de actividades que apunten a facilitar la articulación de los sectores turísticos de ambos lados de la frontera en la perspectiva de aunar los actuales esfuerzos en un nuevo esquema de trabajo conjunto y en una estrategia de crecimiento y desarrollo del sector. El efecto multiplicador y generador de empleo intensivo de la actividad turística justifica explorar al máximo las posibilidades de potenciar su actual nivel de desarrollo. La característica de maduración diferencial de ambos subsectores subregionales (véase capítulo III) implica que deba tomarse como un punto de referencia el esquema de propuestas de dinamización del sector que se están implementando del lado argentino. En este sentido, se organizó la primer etapa (quince meses) de acciones binacionales en cuatro

subcomponentes: (i) **Complementación en el desarrollo de una imagen turística regional;** (ii) **Análisis de demanda potencial y estrategia de marketing;** (iii) **Base de información turística regional;** (iv) **Recursos humanos y capacitación.** Los obstáculos al desarrollo binacional del sector derivados de las normativas de transporte son recogidas en el componente de desregulación y revisión de normativas.

(c) Facilitación, desregulación y simplificación del comercio y del transporte. El objetivo de este componente es actuar sobre aquellas normas, procedimientos u operatorias que dificultan el diligenciamiento de las operaciones de comercio exterior de la zona fronteriza, cualquiera sea el origen de las mismas. De este modo, se espera alcanzar niveles de eficiencia superiores a los existentes y reducir sustantivamente el costo de operar binacionalmente. Para ello, se han identificado dos áreas principales de problemáticas: la originada en la legislación o procedimientos propios del sector transporte y aquellas referidas a las operatorias del comercio exterior. El componente de facilitación, simplificación y desregulación del comercio y del transporte contiene cuatro subcomponentes: (i) **Establecimiento de un sistema integrado de tramitación y control aduanero,** (ii) **Modificación en los procedimientos de comercio exterior,** (iii) **Facilitación del transporte** y (iv) **Marco legal para emprendimientos empresariales binacionales.**

(d) Obras múltiples para la facilitación del tráfico en pasos de frontera. Teniendo en cuenta las dificultades que en muchas oportunidades enfrentan los usuarios en el cruce de la frontera, este componente propone la realización de diferentes obras de pequeña envergadura que facilitarán el paso fronterizo, proveyendo de una serie de servicios que hoy no se encuentran disponibles. Este componente incluye dos módulos: (i) **obras de infraestructura** y (ii) **equipamiento en puestos de frontera.**

(e) Redes de Infraestructura de transporte. A partir del reconocimiento de la existencia de un razonable desarrollo de la infraestructura de transporte en la región, este componente propone la realización de acciones complementarias que permitan ampliar los beneficios binacionales de las inversiones ya realizadas mediante módulos de mantenimiento, rehabilitación y de gestión coordinada. La justificación de este componente se asienta centralmente en dos aspectos: a) la zona binacional tendrá un incremento muy considerable de tráfico en los próximos años por el impulso al comercio subregional que de origen al MERCOSUR, y b) se han detectado posibilidades de potenciar eficientemente el uso binacional de infraestructura disponible. El componente tiene tres subcomponentes que atienden en forma modal las necesidades de las distintas redes de infraestructura: (i) **red portuaria y fluvial,** (ii) **infraestructura vial** y (iii) **equipamiento y red ferroviaria.**

(f) Energía: red de abastecimiento regional de gas. El objetivo de este componente es el de propiciar el desarrollo de un sistema de abastecimiento de gas por redes para los centros urbanos industriales de la Región, teniendo en cuenta que pese a que los mismos cuentan

con niveles adecuados de demanda para tal requerimiento -computada como demanda binacional agregada- actualmente carecen de este insumo energético. El componente propone la realización de un gasoducto regional de integración fronteriza, el que, mediante la conexión con la cabecera existente en Paraná, abastezca al área a partir de un diseño adecuado a las necesidades de este mercado, permitiendo minimizar costos y revalorizar los beneficios de escala de integración fronteriza.

(g) Preservación Ambiental en la integración fronteriza: En este componente se incluyen una serie de acciones y proyectos tendientes a incorporar en forma sistemática el enfoque ambiental en el proceso de integración, con el fin de conservar el capital natural representado por los recursos naturales compartidos, apelando al manejo interjurisdiccional de los mismos y a la selección de tecnologías compatibles, en las áreas productivas y de servicios, con la preservación del medio. Asimismo, se proponen intervenciones que faciliten el logro de mejores niveles de calidad de vida de la población a través del tratamiento integral y compartido de los problemas ambientales y de la concientización de los distintos sectores sociales involucrados. Este componente tiene algunas áreas de trabajo incorporadas a otros componentes del Programa. Por ejemplo, el manejo y conservación del recurso tierra y agua está previsto en el subcomponente de cooperación de servicios tecnológicos binacionales, la información y la realización de experiencias demostrativas y pilotos de agricultura sostenible está considerado en los módulos de capacitación y formación gerencial y en la introducción de nuevos productos agroindustriales, el relevamiento y rehabilitación de patrimonio histórico-cultural y natural-rural está previsto en los subcomponentes turísticos. Asimismo, este componente utilizará los canales de información binacional (subcomponente de medios de comunicación de alcance regional) y el incremento de la interacción entre instituciones y agentes económicos y sociales como vehículo para el desarrollo de las actividades previstas de capacitación y difusión. Por otra parte, el tema específico de contaminación del Río Uruguay y su red de saneamiento es tratado como un componente independiente dada la magnitud del problema. Este componente cuenta a su vez con subcomponentes propios: (i) Cooperación horizontal intraregional, capacitación y difusión, ambientales y (ii) fortalecimiento institucional y compatibilización de normativas.

(h) Contaminación del Río Uruguay y red de saneamiento ambiental. Si bien los niveles de contaminación que presenta el Río Uruguay no son alarmantes, la situación en las zonas costeras de los centros urbanos industrializados es crítica. Por lo tanto, el componente propone una serie de acciones tendientes a recuperar la calidad del agua en las zonas degradadas y conservarla en las áreas que aún no han sido afectadas. El objetivo del componente es desarrollar múltiples intervenciones a partir de una estrategia binacional coordinada que permita atacar el problema en sus diferentes manifestaciones: contaminación, saneamiento urbano y efluentes industriales. El componente tiene tres subcomponentes: (i) Control de fuentes puntuales, (ii) control de fuentes no puntuales y (iii) programa de vigilancia e investigación aplicada.

(i) Integración socio-cultural y cooperación sanitaria: Este componente tiene como propósito fomentar y facilitar la interrelación binacional entre diversos sectores culturales y educativos de la Región, con el fin de: a) atender en forma conjunta e interdependiente a las diferentes demandas locales en los planos educativos terciarios, investigaciones científicas, recuperación del patrimonio histórico-cultural regional y otras manifestaciones culturales locales, b) aunar esfuerzos institucionales conjuntos para poder concretar acciones de mayor envergadura técnica y financiera que cada institución del ámbito socio-cultural no puede encarar en forma independiente y c) generar diferentes modalidades binacionales de intercambio de información, ya sea específica (ie: sanitaria, educación rural a distancia) o de tipo general y de amplia divulgación (ie: problemática de integración). La organización interna del componente es la siguiente: (i) **Intercambio universitario binacional fronterizo**, (ii) **Medios de comunicación del alcance regional**, (iii) **Recuperación del patrimonio histórico regional binacional para articular su uso a actividades culturales, educativas, recreativas y de investigación**, (iv) **Cooperación sanitaria**.

(j) Fortalecimiento institucional. Este componente tiene como objetivo central apoyar y consolidar el tejido institucional orientado hacia promocionar las actividades de cooperación e integración fronteriza. Dadas las características operativas de CODEFRO, que asienta en un "sistema regional" de organismos, entes e instituciones privadas y públicas que tienen distintos niveles de capacidad técnica instalada y experiencia en el manejo de la problemática de integración, resulta fundamental para el éxito del Programa apuntalar las estructuras técnicas de algunas instituciones y de la propia CODEFRO. Siguiendo la experiencia de la Comunidad Europea y de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARCE), este componente se orientaría a mejorar la capacidad técnica y operativa de CODEFRO, Fundaciones binacionales, y otras instituciones binacionales, que actúen en el cuerpo económico, social, cultural y ambiental en aspectos de información binacional, red de comunicaciones fronterizas, identificación y formulación de proyectos y programas a través de equipamiento, asistencia tecnológica y transferencia de know-how de otras experiencias similares.

Descripción detallada de subcomponentes y módulos

Componente: (a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial

5.6. Este componente tiene como principal objetivo contribuir a la solución de algunas de las limitaciones estructurales para el crecimiento y desarrollo de las actividades agrarias y agroindustriales que constituyen la base productiva-exportadora fundamental del Área Fronteriza del Río Uruguay. **Dicho desarrollo se enfoca primordialmente en la construcción de ventajas comparativas dinámicas de las producciones regionales a**

través de acciones binacionales conjuntas. En este sentido, el componente incluye elementos cuya selección y formulación obedeció a los siguientes criterios rectores: (a) la situación existente en materia de apoyo a las actividades agrarias y agroindustriales requiere de acciones simultáneas y coordinadas binacionalmente en todos los servicios tecnológicos y de promoción empresarial, pues toda acción aislada provocaría desequilibrios y perdería eficacia; (b) las actividades de promoción del desarrollo agrario y agroindustrial **contendrán principalmente elementos binacionales de operación y/o alcance;** y (c) **el rol del sector privado, agrario e industrial, será protagónico** en el establecimiento y operación de todas las actividades incluidas. No obstante lo anterior, la formulación del componente incluye espacios de acción vinculados con organismos e instituciones técnicas, mixtas y públicas de ambos países. En rigor, se trata de definir un ámbito de acciones promocionales y de "puesta en marcha" a cargo de la CODEFRO **pero con objetivos y plazos explícitos de traspaso de dichas funciones al sector privado binacional-fronterizo.** El componente de desarrollo agroindustrial reconoce cuatro subcomponentes:

(i) Servicios Tecnológicos Binacionales de Apoyo a la Producción Agropecuaria y Agroindustrial. Estas actividades tienen como principal objetivo el mejoramiento significativo de los servicios tecnológicos externos a las unidades de producción en sentido estricto. Su alcance sectorial reconoce tanto a las explotaciones primarias (i.e. agropecuarias, forestales) como a las empresas de transformación agroindustrial; el alcance de sus acciones incluye tanto a la investigación aplicada, como el desarrollo de tecnología, la extensión y capacitación de agentes económicos, la transferencia tecnológica y la solución de problemas tecnológicos específicos ("trouble-shooting"). Según los elementos identificados por el diagnóstico, las actividades incluidas en el subcomponente configurarían **los siguientes Módulos Operativos:**

(1) Módulo de Cooperación en Tecnología Agropecuaria y Forestal: El amplio espectro de problemáticas comunes a ambos países relacionadas con la producción agropecuaria y forestal en el área fronteriza brinda un marco más que adecuado para el desarrollo de actividades binacionales de investigación conjunta, cooperación, transferencia de tecnología y extensión agropecuaria. Las principales áreas de trabajo en **producción vegetal** incluyen: **citricultura** (manejo de cultivos, mejoramiento e intercambio de materiales libres de virus, protección sanitaria), **forestales** (introducción de especies, conservación genética, bancos clonales y huertos semilleros, clasificación de sitios forestales, protección forestal, tecnología de madera), **arroz** (mejoramiento y biotecnología en arroz), **productos hortícolas** (ajustes de tecnología para cultivos bajo cubierta, intercambio de materiales), **lino** (intercambio e introducción de materiales avanzados). En lo referido a la producción animal, las áreas temáticas de interés compartido son: **Mejoramiento forrajero, Sistemas de producción de leche en base a pasturas, Utilización de pastizal natural, Manejo reproductivo de rodeo de cría, Zoonosis parasitaria, Apicultura** (crianza y multiplicación de abejas, enfermedades) y **avicultura** (evaluación bio-química de ingredientes y alimentos de aves, pavos híbridos, salmonelosis aviar). Una tercera área prioritaria de trabajo se refiere **al manejo y conservación de recursos.** Las acciones diseñadas

contemplan, el intercambio de información sobre aspectos de conservación de los recursos (agua y suelo) y control integrado de plagas, planes de capacitación para productores y técnicos sobre agricultura sostenible, instalación complementaria de un laboratorio de suelos en Salto Grande (esta opción incluye las Universidades de ambos países y CTMU y un programa de difusión y extensión).

Las capacidades diferenciales instaladas de los centros tecnológicos (INTA, INIA, fundaciones, grupos CREA, etc.) y la excelencia de las mismas permite plantear acciones específicas en tres campos: investigación, capacitación y transferencia de tecnología. Este módulo se dirige a potenciar, viabilizar y formalizar estas relaciones y fortalecer las actividades de investigación agropecuaria y extensión sobre bases comunes aprovechando las capacidades existentes en ambos países y optimizando los recursos existentes. El componente se enmarca, además, en el Convenio Binacional INTA-INIA que se está negociando entre ambas instituciones. Asimismo, existe un importante y positivo antecedente en la relación binacional de cooperación a través del CAUCE y del PROCISUR. Se trataría de financiar a través de un Fondo de Apoyo Tecnológico (FAT) las actividades de intercambio de transferencia y de investigación binacionales por un período de cinco años. Complementariamente, el INTA y el INIA están programando la instalación y operación de una Estación Experimental Binacional en un área (i.e. campo "El Alambrado") que transferiría a tal efecto la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande. Los detalles de la cooperación binacional se recogen en el apéndice 1 del anexo 2 y en el adjunto 4 del Informe. Los costos relevantes incluyen los gastos de traslado de técnicos, financiamiento de las acciones de capacitación y difusión y de equipamiento para investigaciones completas, salarios de investigadores, asistentes técnicos y extensionistas. En el caso de la Estación Binacional serían necesarias mejoras en equipamiento de laboratorios y experimental y los costos de operación asociados. Las actividades de este módulo se pueden distinguir claramente en tres fases: a) una primer etapa básicamente de intercambio y reuniones técnicas precisas y elaborar en algunos casos los aspectos de interés mutuo y la modalidad operativa recomendada en cada caso. Esta fase no requiere más de US\$ 50.000 y es implementable en seis meses, b) puesta en marcha de las acciones y propuestas convenidas tanto de intercambio y transferencia tecnológica como de investigación y difusión estimándose un gasto anual de aproximadamente 0,3 millones de dólares. El costo total de esta actividad se estima en el equivalente de US\$ 2,2 millones, para el período considerado.

(2) Módulo Binacional de Sanidad Vegetal: ambas márgenes del río Uruguay enfrentan similares problemas fitopatológicos aunque algunas plagas están más difundidas en la margen argentina. En particular, la producción citrícola está afectada significativamente por la "mosca del Mediterráneo" en toda el área fronteriza pero la presencia de cancro y virosis se concentra primordialmente en la margen derecha. Las aves-plaga constituyen también un problema común con delicadas connotaciones económicas y ecológicas. Además, en ambas márgenes se registran problemáticas comunes en materia de patologías de la producción hortícola y de otros cultivos. Las soluciones de largo plazo, indudablemente, dependen de una acción binacional conjunta y

permanente. Actualmente, en el marco del COSAVE (instancia multinacional que reúne a los responsables de la Sanidad Vegetal de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) se promueven acciones conjuntas y la armonización de las políticas nacionales en esta materia. En el Area Fronteriza, las Direcciones de Sanidad Vegetal de ambos países (con apoyo de la FAO) están estudiando acciones alrededor de los problemas señalados para la producción citrícola (i.e. mosca, cancro, virosis, aves-plaga) las cuales requerirían de inversiones significativas. En esta perspectiva, el componente se dirige a facilitar las investigaciones y estudios en marcha y se incluye un fondo de reserva para financiar parcialmente las acciones de seguimiento esfuerzo institucional y capacitación a la comunidad de productores y apoyo a las propuestas que lleven adelante ambos países para control y erradicación de plagas. Se estima que el costo del componente ascendería a unos US\$ 0,5 millones, diendo esta estimación de carácter tentativo y provicional.

(3) Módulo de Tecnologías de Postcosecha y Procesamiento Agroindustrial: el diagnóstico identificó déficits en las tecnologías utilizadas para los procesos de postcosecha de varias producciones vegetales así como una lista importante de limitaciones tecnológicas en los procesos agroindustriales. Estas carencias on definitorias en la mayoría de los casos de la capacidad de exportación. Asimismo, se detectó una debilidad significativa de servicios de apoyo técnico regionales. **Este programa tiene por objetivo atender a estas carencias por medio de la potenciación de las acciones a nivel binacional.** En relación a la problemática de los productos vegetales frescos (i.e. frutas y hortalizas) la propuesta de acción se orientaría a la reducción de las pérdidas de postcosecha y a la elevación de la calidad de los productos frescos mediante la investigación y extensión de técnicas adecuadas de utilización de la capacidad y condiciones frigoríficas, el conocimiento de la fisiología y bioquímica de los productos en procesos de conservación, la investigación e identificación de embalajes adecuados y métodos sanitarios que cumplan con el doble objetivo de proteger a los productos y evitar perjuicios a la salud humana. Estos objetivos se enmarcan, naturalmente, en el objetivo general de aumentar las condiciones de competitividad internacional de los productos frescos regionales ante el creciente control de calidad impuesto por los principales mercados mundiales. El programa de postcosecha de productos frescos incluiría una serie de erogaciones en equipamiento experimental (i.e. laboratorio, cámaras frigoríficas de experimentación, equipos de hidrocóoling y vaccumcooling, líneas de lavado y embalaje, etc.) así como costos operativos que incluyen salarios de investigadores, honorarios de consultores, becas, materiales y bibliografía por un total aproximado de US\$ 2,50 millones durante los cinco años programados. Este programa será llevado a cabo por diferentes organismos de ambos países (i.e. INTA, INIA, LATU, INTI, CIDCA, UNL, UTN etc) los cuales, bajo convenios formulados por CODEFRO brindarían sus servicios a las empresas del Area Fronteriza. Para un detalle del programa véase la sección 1 del apéndice 2 del anexo 2.

En relación a las tecnologías utilizadas en los procesos agroindustriales, el programa ha identificado una serie de líneas de trabajo que, con modalidades de operación similares a las

mencionadas para el caso de la postcosecha de productos frescos, podrían ser implementadas en el período de planeamiento adoptado. En particular, se han detectado las siguientes problemáticas y requerimientos de servicios de investigación: tecnologías de procesamiento de miel, polen, propóleos y cera de abeja; tecnologías de aprovechamiento industrial de los subproductos de la industria de jugos cítricos (cáscaras, pulpas, aceites esenciales); uso de los desechos de la molinería de arroz; evaluación de aptitud industrial de variedades frutihortícolas para procesamiento de deshidratado, congelado, pasta, puré, etc. (véase sección 2 del apéndice 2, anexo 2) demanda para estudios y procesamiento de maderas y aserrados. Los costos estimados para llevar adelante este programa se han estimado en US\$ 2,25 millones. En consecuencia, el costo total de este Programa de Tecnologías de Postcosecha y Procesamiento Agroindustrial ascendería a unos US\$ 4,75 millones en los cinco años de ejecución previstos.

(4) Módulo de tipificación y control de calidad de productos agrícolas y agroindustriales del Río Uruguay: Este módulo tiene como objetivo la progresiva valorización de los productos agrarios y/o agroindustriales del área fronteriza del Río Uruguay en virtud de su eventual diferenciación, certificación de calidad y origen y reconocimiento internacionalmente. Tales objetivos sólo pueden ser alcanzados rigurosamente si previamente se realizan estudios de genuinidad y tipificación suficientemente prolongados. Asimismo, este tipo de esfuerzos sólo cobra sentido comercial si es complementado con un aparato de certificación y control de calidad que aplique los criterios de genuinidad obtenidos. En la región se han detectado importantes posibilidades de exportación a nichos europeos y norteamericanos de productos frescos y elaborados vinculados a la producción cítrica, miel subproductos apícolas, cárnicos libres de anabólicos y con determinados contenidos de colesterol, hortalizas frescas y procesadas y productos lácteos. Por otra parte, se ha previsto un proyecto para tecnologías de eliminación de los principios amargos en los jugos de naranja. (véase apéndice 3 del anexo 2). El componente requiere de la adquisición de equipamiento de laboratorios relativamente costoso (p.ej., cromatógrafos), de salarios de personal calificado, de capacitación y gastos de difusión, de reactivos y materiales operativos etc. Estas actividades recaerían en los centros tecnológicos industriales instalados en Región o con convenios para su atención de temas regionales (LATU, INTI). Los costos totales previstos para un período de cinco años de operaciones alcanzarían los US\$ 2,3 millones aproximadamente.

En resumen, los costos totales de este subcomponente ascenderían a unos US\$ 9,80 millones, para los cinco años previstos de ejecución del Programa.

ii) **Servicios Binacionales de Promoción Productiva y Desarrollo Empresarial** Este subcomponente se configura sobre la base de las conclusiones del diagnóstico relacionadas con el desarrollo relativo de las capacidades empresariales en buena parte del aparato productivo del área fronteriza y, sobre todo, con el desamparo institucional de las medianas y pequeñas unidades empresarias en lo que respecta a servicios de apoyo externos a las empresas. Los principales obstáculos detectados se vinculan a las áreas de: (a) información de mercados y

comercialización; (b) capacitación gerencial; (c) desarrollo de nuevos productos y (d) fuentes de financiamiento de actividades de preinversión. Consecuentemente, el subcomponente incluye los siguientes módulos:

(1) Unidad Binacional de Información, Capacitación y Formación Gerencial: esta Unidad se establecería con un primer objetivo de proveer a las unidades empresariales de adecuada y permanentemente actualizada información sobre mercados externos, precios, cambios en pautas de consumo, innovaciones de producto, oportunidades de negocios en el exterior, fuentes de financiamiento, etc.; así como también de una red de información intrarregional para promover y facilitar el conocimiento y la concreción de negocios entre los productores y empresarios de ambas márgenes del río Uruguay. Un segundo objetivo, de más amplio alcance, es el de organizar un servicio de capacitación empresarial y gerencial para los agentes económicos de la región orientado a cubrir debilidades en cuanto a la mecánica de comercio internacional, utilización de canales de información, uso de información pertinente para la toma de decisiones, etc. El área de capacitación prevé un trabajo específico de sensibilización y difusión de la problemática de información para corregir algunos elementos detectados en el diagnóstico¹. Esta unidad brindará servicios específicos de asesoramiento a las empresas del Area Fronteriza que plantearan problemas operativos concretos en temas comerciales, tecnológicos o de organización en general, incluyendo la búsqueda y puesta en contacto con "socios binacionales". A este respecto, la Unidad prevee diferentes servicios y modalidades de acción, que van desde la consulta a boletines informativos especialmente editados hasta servicios de asesoramiento sobre aspectos específicos. Finalmente, y siguiendo algunas experiencias internacionales (ie: Programa de Cooperadores Agrícolas del Federal Agricultural Council y Foreign Agricultural Service), se constituirán grupos empresariales afines para operar en el mercado internacional encarando conjunta y binacionalmente actividades como las siguientes: misiones externas, presentaciones conjuntas a ferias, negociaciones preferenciales de tarifas de fletes, consolidaciones de cargas, preparación de catálogos y campañas publicitarias, etc.

En breve, esta Unidad se concibe como el instrumento "modernizador" del empresariado de la región. El componente incluiría: a) la instalación y operación de un sistema de información computarizado con terminales en varios puntos del área fronteriza y con acceso y suscripción a redes internacionales de información (p.ej. Dialog, SNM-UNCTAD/GATT, etc); b) los costos de los salarios de profesionales expertos en información y en capacitación empresarial; c) el equipamiento; d) los honorarios para docentes y profesores internacionales; e) los costos de publicaciones periódicas y bibliografía y f) costos para la organización de eventos a lo largo de un período de ejecución de cinco años. (Vease apéndice 4 del anexo 2) El costo total de esta Unidad sería de aproximadamente US\$ 2,9 millones. Cabe señalar que el funcionamiento de la Unidad se concibe a partir del pago de sus servicios por parte de los usuarios empresariales, por lo que buena parte de estos costos serían cubiertos por los ingresos de operación esperados.

¹ Véase los apartados del diagnóstico en el apéndice 4 del anexo 2.

(2) Módulo de Promoción de Nuevos Productos de Exportación No Tradicional (Centro Binacional de Gestión Productiva): los estudios realizados demuestran la existencia de potencialidades significativas para el desarrollo de nuevas producciones en los sectores de horticultura, floricultura y plantas aromáticas, animales de la fauna local, crianzas menores y acuicultura. En consecuencia, este módulo se orienta a solucionar los obstáculos para el desarrollo y entrada en producción comercial de aquéllos productos no tradicionales pertenecientes a los sectores mencionados y/o a otros aún no identificados con potencial exportador. En particular, el desarrollo de nuevos productos se ha concebido en el marco de un sistema agroindustrial integrado que articule las fases de desarrollo y tecnología de producto, producción, procesamiento y comercialización; es decir, que incluya todas etapas del desarrollo de un nuevo producto desde la información comercial básica hasta la estrategia de comercialización, puesta y posicionamiento en el mercado. Este módulo incorpora varias acciones correspondientes a otros subcomponentes y proyectos (p.ej. la utilización de los servicios de la Unidad Binacional de Información y Capacitación, el uso de los recursos del Fondo de Preinversión y del Fondo de Financiamiento de Pequeñas Iniciativas, varias actividades previstas en el modulo 1 de Complementación Tecnológica y Provisión de Servicios Poscosecha y Procesamiento, Servicios Tecnológicos). La incorporación e introducción de nuevos productos está pensada desde la perspectiva e introducción de nuevos productos está pensada desde la perspectiva de agricultura no deteriorante, en este caso especialmente de fauna; por lo que se asume la necesidad del desarrollo de tecnologías apropiadas en este sentido.

Metodológicamente, este módulo prevé la articulación de estos diferentes aspectos de la problemática de nuevos productos a través de la realización de proyectos pilotos y experimentales en conjunto con empresas y productores agroindustriales. Estos pequeños proyectos productivos pilotos tienen como objetivo básico organizar y ajustar en el terreno un paquete tecnológico completo transferible a los establecimientos primarios e industriales de la región, a la vez que desarrollar la evaluación de la viabilidad económica y organizativa de proceder a escala comercial. Estas experiencias se realizarían en forma conjunta con ambos países y tendrían además un efecto demostrativo clave de las potencialidades económicas de acciones transfronterizas. A mediano plazo, este módulo facilitará dinamizar la actividad exportadora regional binacional a la vez que permitirá el desarrollo de servicios de diversa índole, complementarios binacionalmente. Para detalles del funcionamiento, objetivos y actividades véase sección 1 del apéndice 5, anexo 2. Para la ejecución del Programa, se propone la creación y funcionamiento del Centro Binacional de Gestión Productiva (CBGP). El CBGP tendría como función primordial la de atender integralmente las iniciativas detectadas de desarrollo de nuevos productos en el área fronteriza, coordinando todos los elementos y servicios de apoyo existentes o a crear en la región para, facilitar el éxito de estas iniciativas; operaría como una "interfase" entre las demandas de productores y empresas y los servicios de apoyo disponibles (INTA, INIA, LATU). Se propone una gestión ágil y operativa del CBGP (el cual pasaría a ser parte de la Fundación FIDRU oportunamente).

El CBGP incluirá una "incubadora de empresas" como instrumento "ad hoc" para la promoción de nuevas iniciativas empresariales. Normalmente, la Incubadora de firmas es un mecanismo apropiado para promover y consolidar vocaciones empresariales, ya que sus actividades incluyen servicios de apoyo para la gestión técnica y gerencial; servicios compartidos de gastos de instalación y operativos; promover la vinculación con instituciones comerciales y tecnológicas; asesoramiento para formulación y evaluación de proyectos, asesoramiento para seguimiento de operaciones y estrategia productiva de mediano plazo, capacitación, etc. Para un detalle de la propuesta véase sección 2 del apéndice 5, anexo 2. Se estima un costo de establecimiento y operación del CBGP de aproximadamente US\$ 1,1 millones en el período de cinco años considerado, a lo cual debe agregarse U\$S 1,0 millones de incubadora de firmas. Asimismo, están previstos recursos financieros que se operarían por el CBGP por un valor estimado de 4,1 millones, que corresponden a 0,5 millones de preinversión y asistencia técnica, 1,5 millones a pruebas piloto y 2,1 millones al financiamiento de pequeños y medianos proyectos. La demanda de financiamiento de inversión para emprendimientos de mayor magnitud ha sido imputado al subconjunto de financiamiento.

(3) Módulo Binacional de Preinversión: este Fondo se ha formulado para satisfacer las demandas existentes de recursos para financiar estudios de proyectos de inversión en la región así como para satisfacer la futura demanda de estudios básicos y estudios de factibilidad de proyectos que surgirían de las actividades del Programa. En la Argentina no existen facilidades para acceder a recursos de preinversión por parte del sector privado; en Uruguay esta situación no es tan crítica. En consecuencia, se propone la organización de un pequeño Fondo de Preinversión con reglamentos y modalidades operativas adecuados a la operatoria binacional por un monto estimado en US\$ 1,0 millones aproximadamente por cinco años. De acuerdo con la información disponible (FONADEP -préstamo BID-URU), el costo medio por proyecto ascendería a US\$ 25000, con lo cual se estaría en condiciones de financiar ocho proyectos por año.

En consecuencia, el costo total del Subcomponente alcanzaría la suma de US\$ 10,1 millones aproximadamente.

(iii) Financiamiento Binacional de Inversiones: El Area Fronteriza del Río Uruguay presenta, en ambos países, la típica problemática de acceso al financiamiento de mediano y largo plazo. En efecto, si bien en cada uno de los países se ha intentado paliar la crisis de sus sistemas financieros mediante la consecución de líneas de crédito con origen en fuentes internacionales (i.e. BID, BIRF), la capacidad de acceso de los empresarios regionales a estas facilidades ha sido limitada. En el caso de la Argentina, en los últimos 15 años solamente operó entre 1988 y 1990 en la región entrerriana el Programa de Crédito Agropecuario Banco Nación Nación-BID-BIRF; en el caso del Uruguay, la escasez de fondos prestables no fue tan marcada pero las rigideces institucionales de la principal agencia financiera interna (i.e. Banco de la República) parecen haber desestimulado significativamente la demanda de crédito de la mayoría de los agentes económicos

regionales. En particular, además de esta situación general, cabe señalar la casi inexistente posibilidad de acceder a crédito productivo para llevar adelante iniciativas piloto y/o pequeñas de inversión productiva. Este componente se orienta a facilitar la superación de estas restricciones a nivel del área fronteriza mediante los siguientes elementos:

(1) Programa Binacional de Financiamiento de Pequeñas Iniciativas: se trataría de constituir un esquema de financiamiento de "pequeños proyectos" orientados hacia producciones agroalimentarias dirigidas a mercados externos o MERCOSUR, introducción de innovación de nuevos productos y tecnologías, reconversión y ampliación de escalas, nuevos procesamientos industriales, etc. La importancia de concretar estas experiencias se vincula con la generación de nuevos empleos rurales e industriales, incorporar actividades para trabajo femenino e impulsar acciones cooperativas. Dadas las características y potencialidades productivas del área fronteriza, se estima que existe una importante demanda de crédito reprimida (véase sección 3 del apéndice 6 y propuestas de proyectos demostrativos del apéndice 1 del anexo 2) para este tipo de iniciativas. El esquema estaría "amparado" por su naturaleza binacional y la canalización de los recursos se realizaría por medio de reglamentaciones y procedimientos "ad hoc". Se ha estimado que en los cinco años de ejecución del Programa, el Fondo de Financiamiento de Pequeñas Iniciativas requeriría un monto aproximado de US\$ 3,0 millón para atender proyectos con las características señaladas.

(2) Programa Binacional de Crédito Agroindustrial: se ha estimado que existe una demanda significativa de crédito basada en las necesidades de reposición de inversiones agrarias y agroindustriales. Esta demanda ha sido marginalmente satisfecha con líneas de crédito productivo de mediano plazo en ambos países en los últimos tres años. Adicionalmente, se han detectado proyectos de inversión regionales agroindustriales en distintas etapas de formulación por un monto aproximado a US\$ 30 millones. Algunos de estos proyectos (véase sección 3 del apéndice 6, anexo 2) están examinando alternativa de financiamiento. Un tema que no pudo ser analizado pero que es de vital importancia en la región se refiere a identificar nuevas modalidades (ie: joint venture, incorporación de socios y capital extraregional, ampliación del capital de las empresas vía entrada de nuevos socios, etc.) de acceso a capital de largo plazo. La Fundación debería encarar estudios y acciones inmediatos al respecto para facilitar la concreción de negocios. Desde esta perspectiva la "línea de crédito" debe ser considerada sólo como un elemento de la formación del capital productivo de la Región. A lo largo de la ejecución de la asistencia técnica en la subzona argentina, la situación económico-financiera de corto plazo fue variando significativamente y en diferentes direcciones. Este clima macroeconómico dificultó establecer mínimamente la demanda potencial de crédito, que este estaba sujeto a expectativas inciertas de mediano plazo. En la subárea uruguaya, la decisión política de sumarse al MERCOSUR (hecho sucedido el 26 de marzo pasado) introdujo nuevos elementos de consideración que modificaron -o por lo menos en una primera etapa detuvieron- los proyectos previamente concebidos. Por otra parte, recién en los próximos meses podrá comenzarse a evaluar la

dimensión que las propuestas de integración tienen en términos de inversiones binacionales en la región. Aunque sería necesario estudiar con mayor profundidad la demanda de crédito, es posible estimar con el nivel de información existente en la región, requerimientos de financiamiento para inversión en iniciativas y proyectos con potencialidad de integración productiva y orientados hacia la exportación y MERCOSUR de alrededor de US\$ 10 millones en toda el área Fronteriza para el período de ejecución del Programa sin incluir a grandes proyectos industriales asociados a la industria celulósica.

En consecuencia, el costo total de este subcomponente ascendería a unos US\$ 13,0 millones.

(iv) Fortalecimiento Institucional Binacional para Actividades Productivas La construcción de ventajas comparativas en el área fronteriza requiere, como señalaba en el diagnóstico, no sólo de la provisión adecuada de servicios de apoyo a la producción agraria y agroindustrial sino, principalmente, de una participación creciente, y organizada de los productores y empresarios de ambas márgenes del río Uruguay. Este proceso, obviamente, no va a tener inicialmente características masivas: es esperable que asuman el riesgo algunos agentes económicos y sociales innovadores para que más tarde, ante logros evidentes, los sigan cada vez más productores y empresas. Asimismo, esta protagónica participación del sector privado debería acompañar desde el inicio la construcción y desarrollo de los servicios de apoyo y otras facilidades previstas. Estos requisitos podrían cumplirse adecuadamente con el establecimiento y operación de una **Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Río Uruguay (FIDRU)**, quien sería responsable no solamente de la ejecución de cada subcomponente productivo sino, sobre todo, de la definición global de las políticas de desarrollo y del seguimiento coordinado y armónico de todos y cada uno de los servicios de apoyo a la producción. Sin embargo, la evaluación que surge del diagnóstico indica que si bien existen agentes económicos innovadores y una amplia disponibilidad a experimentar los cambios que provocaría la integración, no habría todavía un grado suficiente de organización y disponibilidad a asumir riesgos colectivos por parte del sector privado regional. En consecuencia, la construcción de una instancia institucional privada necesitaría de un plazo no marginal (de uno a tres años). Ante esta situación, y dadas las demandas insatisfechas de servicios de apoyo a la producción, la estrategia recomendada es la de comenzar en varios campos a la vez: de esta forma, la efectiva concreción de los emprendimientos provocados por el accionar de CODEFRO operaría en un doble sentido; por un lado, permitiría avanzar en la superación de limitaciones al desarrollo económico de la región y por otra parte, constituiría un elemento convocante para el establecimiento de una organización como la propuesta con fuerte participación privada. Sobre este escenario se ha formulado este módulo que, primordialmente atendería las necesidades de asistencia técnica y promoción necesarias para la organización y puesta en marcha de la FIDRU. El componente incluirá recursos para la contratación de 8 meses/hombre de asistencia técnica internacional, gastos de organización, equipamiento institucional y costos operativos por tres años. La asistencia técnica internacional a recibirse, privilegiaría el aprovechamiento de experiencias similares existentes mediante la utilización de las facilidades de Cooperación

Horizontal (ie. de la Fundación Chile). Se ha estimado que el costo de este subcomponente sería de aproximadamente US\$ 0,7 millones.

En resumen, para un período de instalación y operaciones del componente de Desarrollo Agroindustrial de cinco años, el costo total de las acciones propuestas alcanzaría los US\$ 33,6 millones aproximadamente. Cabe señalar que en la mayor parte de los subcomponentes que integran la provisión de servicios de apoyo a la producción se ha considerado la venta de dichos servicios por lo cual una parte significativa de estos costos sería financiada por la operación del Programa. Asimismo, cabe señalar que en el caso Módulo Binacional de Crédito Agroindustrial, las estimaciones deben considerarse "primeras aproximaciones" a ser precisadas con estudios de demanda de créditos de mayor profundidad.

Componente: (b) Complementación y Desarrollo Turístico

5.7. Dado el bajo nivel de interacción entre las actividades turísticas de ambos márgenes y las diferencias relativas de desarrollo se ha diseñado un esquema de trabajo que, basado en cuatro componentes de ejecución simultánea y de duración inferior a dieciocho meses, se oriente a establecer puntos de partida básicos para el desarrollo futuro de estrategias y acciones binacionales para el crecimiento y desarrollo del sector.

(i) **Complementación en el desarrollo de una imagen turística regional.** La región del Río Uruguay carece de una personalidad turística sobre la cual asentar el desarrollo del sector. La Provincia de Entre Ríos está trabajando activamente en gestar, conjuntamente con los municipios, una imagen asentada, en el corredor del Río Uruguay, en un producto turístico asociado principalmente a "naturaleza, vida al aire libre", "recreación deportiva", "atractivos culturales e históricos". La subárea uruguaya ha tratado como recursos más importantes a las termas y las facilidades de río y playa. Componer una imagen turística del área y establecer una estrategia para penetrar en el mercado requiere la concurrencia de muy variados factores, sobresaliendo entre otros el interés y capacidad de gestión empresarial. Otro de los elementos básicos es reconocer la "oferta" de recursos y establecer las condiciones para su puesta en valor turístico y de mercado. La Provincia de Entre Ríos ha avanzado en esta línea a través de la acción desarrollada conjuntamente con sus municipalidades y dispone de un primer relevamiento de la oferta de servicios (alojamiento, gastronomía, instalaciones y actividades de esparcimiento diurno y nocturno, etc.). En el área uruguaya se dispone de información puntual y sin sistematización.

En ambos casos es posible ampliar y profundizar la información sobre la oferta disponible puesta en mercado y los atractivos aún no explotados, sus condiciones de funcionamiento y sus demandas de puesta en uso. Desde esta perspectiva se han identificado tres proyectos operativos claves:

(1) Complementación en el desarrollo de inventarios de recursos, atractivos y servicios turísticos. Que permita a los organismos oficiales disponer de información en tiempo y forma a efectos de: a) Facilitar la labor de sus áreas de planificación al contar con un relevamiento de atractivos y servicios, b) Disponer de registros administrativos que sirvan de base a las tareas de investigación, c) Poner a disposición de potenciales inversores la información que permita la toma de decisiones en función de un mejor conocimiento de la región, d) Brindar al visitante la información requerida para sus desplazamientos en forma ágil y a un costo reducido, pudiendo sustituir la folletería informativa de distribución interna por impresiones directas de la base de computación, e) Identificar y valorar en su real dimensión los componentes de los productos turísticos a elaborar para la región y f) El desarrollo de esta actividad implicaría completar - especialmente del lado uruguayo- el inventario de la planta turística, individualizar claramente los diferentes atractivos, localización accesibilidad, infraestructura, disponibilidad de servicios de apoyo y de transporte, etc. Conjuntamente debera relevarse la actual señalización turística de los atractivos, cantidad disponible, calidad del señalamiento y grado de normalización con los estándares internacionales. (Véase apéndice 1 del anexo 5).

Posteriormente, deberá avanzarse hacia una jerarquización y clasificación de los atractivos. Este trabajo que arrojará como resultado un estado de situación del patrimonio turístico regional requiere mínimamente seis meses de ejecución y se implementaría a través de un equipo binacional de técnicos sectoriales publicos y privados de los principales centros urbanos de la Región.

(2) Rehabilitación socio-económica y físico ambiental de pequeños poblados históricos y ciudades de migrantes ubicados en las márgenes del río Uruguay. (Pequeños Proyecto de Empleo Local). El propósito central de esta actividad es avanzar en la organización de pequeños proyectos de desarrollo turístico local en un conjunto reducido de asentamientos urbanos a través de acciones tendientes a la recuperación de su patrimonio urbano-arquitectónico y paisajístico-ambiental para su adaptación a actividades con fines turísticos, culturales y actividades económicas relacionadas. En la región binacional, sobre ambas márgenes del Río Uruguay, existen asentamientos rurales y urbanos con un origen histórico común y problemas similares, tanto en sus economías como en el estado de conservación edilicio y ambiental. En la segunda mitad del siglo pasado, comenzaron a desarrollarse en la región actividades comerciales e industriales vinculadas a la producción agropecuaria. Los asentamientos y citios generados en ese proceso, pueden considerarse, como el origen de la "Revolución industrial" en esta parte del continente. De esta etapa, hoy se conservan construcciones, maquinarias e incluso poblados industriales que constituyen testimonios culturales vivientes de ese importante momento histórico en ambos países. En su conjunto, se trata de un patrimonio con valores propios y pocos difundidos, marginados de los circuitos turísticos tradicionales y aptos para responder con aciertos requerimientos programáticos.

Desde 1983, aproximadamente, vienen realizándose en la región binacional diversos

emprendimientos tendientes a la recuperación de su patrimonio cultural y natural. En el sector argentino, un equipo de profesionales, especialistas en preservación del patrimonio cultural, ha llevado a cabo trabajos de relevamiento, inventario y registro de los edificios, sitios y áreas urbanas y/o rurales del valor histórico patrimonial. En la provincia de Entre Ríos, el grado de avance mayor se ha obtenido en Pueblo Liebig, un antiguo enclave industrial inglés de carnes envasadas, que aún hoy conserva buena parte de sus construcciones originales. En este asentamiento se han identificado, luego de relevamientos y trabajos de campo, un conjunto de edificios recuperables para nuevos usos, que con pequeños montos de inversión pueden responder con acierto a las necesidades planteadas por los habitantes. Por otra parte, se han realizado reconocimientos y prerelevamientos de las casas de la inmigración suizo-francesa (San José, Colón, Villa Elisa, 1º de Mayo, Pronunciamento y Colonia Hugues) y de las colonias judías (Dominguez, Clara, Basavilvaso) detectándose posibles sitios de valor histórico-patrimonial y paisajístico-ambiental. Vinculados a la oferta potencial alternativa de estos asentamientos, se encuentran el Molino y Forclaz (Colón) y el Molino Jacquet (Colón) ambos declarados monumentos históricos nacionales.

Las tareas del lado uruguayo, se verifican fundamentalmente en la ciudad de Fray Bentos, donde la Intendencia Municipal de Río Negro se encuentra diagramando la reutilización y reciclaje de las ex instalaciones del Frigorífico Angulo del Uruguay S.A. (50.000 m² de superficies techadas), donde se generó en 1865 la primera industrialización organizada y masiva de la riqueza pecuaria regional, a través de la empresa la Liebig Extract of Meat Company Ltd. Aprovechando el barrio obrero contiguo a la ex fábrica, que contiene numerosos ejemplos de la actividad de la colonia alemana e inglesa que se desempeñaba en el establecimiento (canchas de tenis, canchas de golf, viejo hospital, casa para "mess", la mansión de los Gerentes y Viceconsulado Inglés, una escuela, un centro social y dos instituciones deportivas), se busca generar un complejo turístico cultural que aproveche el alto atractivo de este conjunto arquitectónico junto a la costa del Río Uruguay. La recuperación de este patrimonio cuenta con el apoyo de varios de ellos, en especial del Ironbridge Institute de Inglaterra y del English Heritage, a través de la Embajada Británica de Montevideo.

El desarrollo de este proyecto contempla la realización de cuatro fases, que dado el diferencial avance de los trabajos en los diferentes lugares, pueden iniciarse simultáneamente. En la primer fase se efectuará la selección definitiva, relevamiento e inventarios de los sitios, áreas, asentamientos urbanos y rurales históricos. La segunda fase estará dedicada a la elaboración de la documentación (a nivel de anteproyectos) de recuperación de las áreas de valor patrimonial histórico. Aquí se incluirán propuestas sobre los aspectos legales, institucionales y financieros que correspondan según cada caso. La fase tercera comprenderá a la elaboración de micro-proyectos productivos, orientados hacia actividades turísticas, productivas encadenadas y de uso social. En esta fase se avanzará hasta el desarrollo pormenorizado del conjunto de proyectos (inversión, ejecución, actores intervinientes, modos de gestión, etc.). La cuarta fase es la puesta en marcha de estos pequeños proyectos. Las fases 1 y 2 se concluirían en los primeros seis

meses, la fase tercera demandará un tiempo variable entre 3 y 5 meses. El desarrollo completo del proyecto se presenta en el apéndice 2 del anexo 5.

(3) Viabilidad de productos turísticos alternativos: turismo rural Los objetivos de este proyecto son: a) realizar un inventario actualizado de atractivos de turismo "estancia", rural y ecoturismo y equipamiento disponibles en la zona fronteriza, b) organizar y diseñar distintas alternativas de gestión para la concreción de nuevos productos turísticos y c) evaluar los requerimientos para la puesta en marcha de proyectos. Se ha preseleccionado una subárea binacional de trabajo que comprende las zonas de influencia de Fray Bentos, Paysandú, Colón, Concepción y Gualeguachú y que incluiría el relevamiento de cerca de 50 establecimientos rurales de diversas jerarquías. El relevamiento constaría de un análisis de la infraestructura básica y de servicios, disponibilidades de la infraestructura de transporte, recursos naturales, entorno paisajístico y participación de operadores turísticos. El diagnóstico de los distintos recursos permitiría evaluar las potencialidades de productos turísticos alternativos. A partir de esta información esta previsto el diseño de alternativas de gestión y la identificación de pequeños emprendimientos rurales-turísticos. Este proyecto se orienta a organizar la participación de propietarios de establecimientos rurales en emprendimientos binacionales turísticos, facilitando a partir de ello el desarrollo de iniciativas locales micro-empresariales, una valorización del patrimonio natural y edilicio de los establecimientos rurales regionales, un incremento de la inversión orientada hacia la preservación del habitat rural, una mayor inserción de la mujer rural en el proceso productivo, la reactivación de actividades vinculadas a la oferta de servicios turísticos conexos y productos artesanales y el mejoramiento de las condiciones laborales y del nivel de vida de la familia rural.

La realización de los tres proyectos en sus primeras fases requiere de un apoyo de asistencia técnica que se ha estimado en 0,7 millones de dólares. Para los años futuros, deberán preverse recursos para la puesta en marcha de los pequeños proyectos turísticos que surjan de los proyectos 2 y 3. Los recursos necesarios son imposibles de estimar actualmente.

(ii) Estudio de demanda y estrategia de marketing La Región no cuenta con análisis de sus flujos turísticos desde un enfoque estrictamente regional y que vaya mas allá de la información puntual que se recoge en los puntos de frontera. Por otra parte, como se señala en el diagnóstico, el turismo regular de estadía no siempre cruza hacia el otro país dadas algunas dificultades operativas aduaneras. Por lo tanto, si bien se tiene alguna información del flujo de pasajeros pasantes no se tiene información de los verdaderos turistas. Esta deficiencia es compartida casi en forma semajante por ambas subregiones. Así, por ejemplo, en las recomendaciones del plan de marketing de la Dirección de Turismo de Entre Ríos se enfatiza la necesidad de "...tener conocimiento de la característica de la demanda y su comportamiento".."establecer y sotener un mecanismo permanente de estudios de mercado que arroje datos sobre qué quiere el turista, que nivel de satisfacción tuvo en su visita,..."establecer y mantener un sistema concertado de promoción y comercialización...". Por otro lado, no se

dispone de ninguna evaluación reciente del comportamiento de las áreas emisoras, principales estrategias comerciales de los operadores receptivos, de cambios en las preferencias y en los niveles de competitividad de los productos. A los fines de establecer una estrategia de promoción orientada a lograr un claro y segmentado posicionamiento en el mercado, la información de demanda es un elemento básico. Por las razones expuestas es pertinente encarar, por un lado, **estudios sobre el mercado turístico extraregional** (Buenos Aires, Pcia.de Buenos Aires, Montevideo, Colonia, Santa Fe, Rosario, etc.) y local-interno, y por otro lado, **promocionar la realización de reuniones entre los sectores privados empresariales y públicos** del sector turismo interesados en el área del Río Uruguay a fin de convenir en algunos aspectos del desarrollo de una estrategia conjunta de promoción y comercialización del area. (ie: acciones de desarrollo de producto, acciones referidas a la consolidación de imagen turística en los diversos mercados, acuerdos binacionales de gestión de paquetes turísticos y de tarifas y servicios, puesta conjunta en valor y en mercado de nuevos componentes, etc.)

La realización de estudios conjuntos requiere previamente de un marco institucional binacional regional inexistente actualmente. Por lo tanto, antes de definir con mayor precisión los contenidos y alcances de los estudios de demanda y marketing se requiere de acciones en el plano institucional. Una actividad típica de CODEFRO sería propiciar encuentros de trabajo entre las instituciones públicas y privadas vinculadas con la actividad turística a fin de convenir actividades conjuntas de mediano plazo. Eventualmente estas actividades podrían originarse en la FIDRU.

(iii) Información turística regional En función de las necesidades detectadas de información se determinó la conveniencia de establecer un **banco de información para el turista**, con cabeceras en diferentes lugares del área binacional. La base de información que tendrá otros usuarios (ie: inversores, empresas proveedoras de servicios, autoridades del sector) comprenderá información contingente (ie: estado de caminos, reservaciones) e información básica sobre atractivos, oferta de servicios de apoyo (excursiones, actividades programadas, etc.), hotelería, distancias y accesos, circuitos turísticos. La pre-evaluación realizada indicaría la conveniencia de organizar una experiencia piloto en el área de Gualeguaychú- Fray Bentos. La elección de este lugar se basa en dos razones principales: a) Es el área de mayor circulación de pasajeros argentinos y uruguayos con destino fuera de la región que constituyen la demanda potencial mas próxima a ser captada para ampliar su periodo de estadía en el área y b) las direcciones de turismo locales estan impulsando acciones complementarias de información.

(1) Proyecto operativo piloto en Fray Bentos-Gualeguaychú. El proyecto consistiría en el desarrollo y puesta a punto de un servicio de información computarizado a turistas, que operaría sobre una base compartida de información entre las autoridades respectivas de ambas localidades. En este banco de información se testearía también la información de "inventario" que sería provista por el módulo 1 del componente (i). Los contenidos del proyecto serían: a) diseño

de la base de información, b) determinación de los requerimientos de hardware², c) elaboración del software específico, d) ingreso de información, e) ajuste de la base y prueba de comunicaciones, f) entrenamiento de personal, g) desarrollo de un esquema de trabajo, h) evaluación del uso e impacto luego de un período completo de vacaciones de verano (véase apéndice 3 del anexo 5). El desarrollo de este proyecto, la adquisición de los equipos necesarios y las pruebas de funcionamiento demandaría catorce meses e implicaría un demanda total de financiamiento del orden de 0,3 millones de dólares. Se ha previsto que parte del servicio que brinde esta base de datos puede ser financiado por los usuarios, lo que permitiría la amortización total de la instalación en un periodo inferior a tres años. La ejecución de este proyecto brindaría elementos para analizar y evaluar la viabilidad de establecer un sistema regionalizado de información para áreas con menores usuarios.

(iv) Capacitación y formación de recursos humanos. En la región no se dispone de antecedentes e información de base sobre oferta de recursos humanos y demanda de capacitación turística. Solo muy parcialmente la especialización profesional del personal se realiza por vía de educación formal, observándose un proceso de "learning by doing" en casi todos los niveles de técnicos. Solamente se cubren, en la Región, las demandas de profesionales en turismo que se forman en la ciudad de Concepción y el Instituto Superior de Turismo de Villaguay. Las áreas de mayor demanda se refieren a los niveles intermedios (guías turísticas, acompañantes de excusiones) y básicos del servicio turístico (telefonistas, camareras, cocineros, etc.).

En esta área de trabajo se requiere también de arreglos institucionales binacionales, tanto para determinar el tipo de capacitación y entrenamiento que debería implementarse como establecer un mecanismo formal de reconocimiento de los cursos. En resumen, para un período inicial de un año y medio las actividades incluidas en este componente requerirían de un financiamiento mínimo de 1,0 millones de dólares dirigidos centralmente a estudios y preparación de proyectos. Simultáneamente es indispensable realizar los arreglos institucionales mínimos tanto a nivel privado como público para encarar en el futuro actividades de mayor entidad. De los estudios para pequeños proyectos productivos es altamente probable que se deriven demandas de financiamiento en el entorno de 2.0/2.5 millones de dólares para los años subsiguientes.

Componente: (c) Facilitación, desregulación y simplificación del comercio y del transporte

5.8. El objetivo de este componente es actuar sobre aquellas normas, procedimientos u operatorias

²La inversión en hardware (equipos, impresoras, modems) se encuentra en estrecha relación con el sistema a adoptar. El pre-proyecto prevé tres opciones básicas: a. instalación de equipo central con terminales remotas, b. red remota con bases distribuidas y c. equipos independientes. Se sugiere la instalación de equipos independientes capaces de conectarse a través de línea telefónica. En este último caso, incluyendo el desarrollo del software, la inversión para un par de localidades no excedería los U\$S 20.000.

que dificultan el diligenciamiento de las operaciones de comercio exterior de la zona fronteriza, cualquiera sea el origen de las mismas. De este modo, se espera alcanzar niveles de eficiencia superiores a los existentes, interviniendo en áreas que hoy constituyen verdaderas trabas a la integración. Los criterios con que se han identificado las acciones propuestas reconocen la necesidad de: evitar duplicaciones en la tramitación, eliminar intervenciones innecesarias, promover la complementación socioeconómica fronteriza y alentar los emprendimientos empresariales conjuntos.

Se han identificado dos áreas principales de problemáticas: la originada en la legislación o procedimientos propios del sector transporte y aquellas referidas a áreas responsables del comercio exterior. Las acciones para implementar las recomendaciones específicas que aquí se formulan están orientadas a los sectores públicos intervinientes que, muchas veces no alcanzan a reconocer la disfuncionalidad que introducen en el sistema por la atomización de responsabilidades existentes. Por otra parte, se ha tomado en cuenta las desigualdades observadas en materia de competencias y jurisdicciones en ambos lados de la frontera, las que muchas veces impiden la rápida solución de controversias. Por último, este componente propone introducir modificaciones o establecer nuevos marcos normativos para favorecer e intensificar las actividades económicas en la región fronteriza, alentando la constitución de emprendimientos conjuntos. En todos los casos estas modificaciones deben encuadrarse en los avances del MERCOSUR y deben servir para que los Grupos de Trabajo tomen en consideración en sus propuestas la problemática fronteriza.

El componente de facilitación, simplificación y desregulación del comercio y del transporte contiene cuatro subcomponentes y una versión ampliada de los mismos consta en el Anexo 3 del presente Informe.

(i) Establecimiento de un sistema integrado de tramitación y control aduanero: Si bien existe actualmente un régimen de control unificado en la frontera, sus alcances se relacionan más con la localización física donde se ejecuta el control que con la integración de los procedimientos; normas y rutinas operativas de tal modo que si bien todos los trámites se desarrollan en un solo lugar, continua requiriéndose que la mercadería, los vehículos y los pasajeros realicen dos veces los trámites referidos a migraciones, aduanas y otros. Este subcomponente propone avanzar en la unificación de procedimientos de manera que se reduzcan efectivamente los trámites y su duración, a partir de: a) acuerdos entre los organismos nacionales responsables que permitan delegarse, entre ellos, algunas competencias y b) la introducción de técnicas más modernas para desarrollar las tareas de control y fiscalización que se facilitarían con la incorporación del equipamiento adecuado.

Este subcomponente comprende dos módulos operativos:

(1) Implementación de un sistema integrado de tramitación y control de aduana: En los dos países, la multiplicidad de agentes y organismos intervinientes, la complejidad de la documentación y diversas carencias organizativas determinan una operatoria lenta y de plazos a menudo no previsibles, a lo que se suma la duplicación de documentación, de trámites y de controles resultantes de la parcial articulación de las operatorias aduaneras. Por lo tanto, se considera necesario facilitar y agilizar la operatoria mediante un sistema integrado que permita coordinar la intervención de los distintos agentes y organismos; evitar reiterados requerimientos de una misma información; centralizar en la frontera la emisión de la documentación necesaria para el tráfico; brindar en forma y tiempo oportuno a los agentes y organismos la información imprescindible para el fluido y correcto desarrollo de la operatoria y posibilitar la simplificación y unificación de los documentos y los trámites exigidos.

Para ello, se propone establecer un sistema integrado de gestión que se apoye en la existencia, en cada uno de los puestos fronterizos, de una base de datos y de una red informática interconectada con los usuarios del sistema. La base de datos contendría, entre otras informaciones: Requisitos a cumplir para cada tipo de operación; Inventario de transportadores permissionados, de vehículos habilitados, de despachantes de aduanas, de representantes de los transportadores y de otros usuarios; Registro de los códigos para el control del acceso al sistema y para la identificación de documentos, informes y usuarios; Archivos de documentos emitidos; Códigos arancelarios de cada país y tablas de equivalencias.

El sistema permite efectuar a través de la red informática todos los trámites y controles que no requieren la presencia física de la mercadería y que posibilita a los agentes intervinientes seguir el curso de la operación y recibir en tiempo oportuno copias válidas de los documentos necesarios. Este proyecto sigue las líneas del estudio "Corredor de Transporte Carretero de Cargas entre Argentina y Brasil por Paso de los Libres-Uruguayana (BID-INTAL, marzo de 1990), aunque el sistema a implementar es más complejo atento las características de la operatoria de la Aduana uruguaya; y de la existencia de tres puestos fronterizos que deberían estar intercomunicados entre sí y con las Aduanas Centrales.

La implementación del sistema requiere la realización de un estudio de factibilidad que incluya: a) Diseño del proyecto, b) Evaluación económico-técnica, c) Definición del marco institucional y d) Análisis del sistema operativo.

(2) Control integrado de las mercaderías y los vehículos Pese a que el control se realiza en un mismo ámbito físico, éste se efectúa en forma separada por funcionarios de cada uno de los países, a lo que se suma la existencia de diferencias en el encuadre arancelario de las mercaderías y disimilitud de criterios y de las modalidades operativas de control. Para evitar las demoras y duplicaciones de trámites derivados de la ausencia de un accionar integrado en materia de control físico de las mercaderías y vehículos, se propone que CODEFRO propicie constituir una Comisión Permanente integrada por representantes de ambas aduanas con

facultades para resolver estos aspectos del control fronterizo. Existen antecedentes entre las aduanas de ambos países a este respecto. Dicha Comisión deberá trabajar a partir de una propuesta sobre la metodología uniforme a ser aplicada, un manual operativo para el control único y un programa de capacitación para los funcionarios intervinientes.

(ii) Modificación de los procedimientos de comercio exterior. Este subcomponente está compuesta de tres módulos: Reducción de las intervenciones administrativas en las operaciones de comercio exterior, Supresión del visado consular y Régimen simplificado de exportaciones e importaciones transitorias y de facon industrial para el área de frontera.

(1) Reducción de las intervenciones administrativas en las operaciones de comercio exterior. La intervención de múltiples organismos en las operaciones de comercio exterior tiene por objeto, en la mayoría de los casos, proteger el aprovisionamiento del mercado interno y la salud de la población, pero traba significativamente la operatoria y exige la realización de trámites fuera de la zona de frontera. Por estas razones, se considera necesario eliminar las intervenciones en todos aquellos casos en que no subsistan las razones determinantes de su implantación; simplificar el procedimiento en los casos de las intervenciones que no sean susceptibles de supresión y evitar la duplicación de controles (ie.: fitosanitario o bromatológico). A tal efecto es necesario elaborar una propuesta dirigida a ambos Gobiernos en la que se identifiquen las intervenciones pasibles de ser eliminadas en cada país, las modificaciones a introducir en la reglamentación existente y las normas o procedimientos que es necesario unificar a fin de evitar la duplicación de controles o trámites administrativos en las relaciones comerciales entre los dos países.

(2) Supresión del visado consular. La exigencia de visado de la documentación se traduce frecuentemente, sobre todo del lado argentino de la frontera (la mayoría de las visaciones referentes a mercadería uruguaya con destino a la Argentina se realiza en Montevideo) en una espera que, según la hora de arribo del vehículo de carga, puede superar las doce horas, con la consiguiente elevación del tiempo y costo del transporte internacional. Por lo tanto, se propone estudiar distintas alternativas de percepción de las tasas consulares (ie.: compra automatizada de sellados) a efectos de agilizar la tramitación fronteriza sin afectar los ingresos generados por este tipo tasa.

(3) Régimen simplificado, para el área de frontera, de exportaciones e importaciones transitorias y de facon industrial. La normativa vigente impone, en los dos países, una intervención previa de organismos técnicos que acarrea trámites complejos e insume un lapso considerable de tiempo hasta la aprobación de la operación transitoria de comercio exterior o de subcontrataciones con importaciones de partes y piezas. Esto traba la complementación económica del área fronteriza en la medida que desalienta operaciones de escasa magnitud o que responden a necesidades de los productores que son imposibles de postergar en el tiempo. Asimismo, el trafico aduanero de las mercaderias no puede escalonarse a lo largo de un lapso

prolongado de tiempo de acuerdo con la legislación vigente. Por lo tanto es necesario simplificar en el área de frontera los requisitos exigidos para las exportaciones e importaciones temporarias, especialmente de bienes de capital y de procesamiento agroindustrial de materias primas regionales con el objeto de reexportar el producto al lugar de origen a terceros mercados y MERCOSUR.

El sistema simplificado sustituiría al fijado en el Acuerdo 104 de la Comisión Monitorea del Acuerdo de Complementación Económica Argentino-Uruguayo Nro 1 (ex CAUCE) y se aplicaría sólo a materias primas y productos sin terminar originarios de la región, pudiendo acogerse al mismo las personas físicas y jurídicas que reúnan las condiciones exigidas para beneficiarse del régimen de comercio fronterizo.

(iii) Facilitación del transporte fronterizo Este subcomponente está compuesta por dos módulos: Régimen especial de transporte fronterizo y Régimen de turismo en circuito cerrado para las zonas de frontera.

(1) Régimen especial del transporte fronterizo Una de las formas de alentar la integración económica fronteriza es facilitando un régimen especial para el transporte fronterizo de carga. De tal manera que el mismo permita utilizar vehículos no autorizados para el tráfico internacional siempre que sean propiedad del cargador y se encuentren inscriptos en el Registro que se habilitará al efecto, para lo cual se exigirá que cuenten con las condiciones técnicas necesarias para este tráfico. El cargador podrá contratar, en los casos que establezca la reglamentación, vehículos propiedad de terceros que cuenten con las condiciones requeridas; sean inscriptos al efecto y operen bajo la responsabilidad del cargador.

El régimen de transporte fronterizo se implementará mediante la conclusión de un acuerdo encuadrado dentro de lo previsto y de los derechos establecidos en el artículo 23 del C.T.I.T. (artículo 35 del nuevo convenio) que establece que las partes podrán acordar un régimen especial y la respectiva reglamentación para el transporte propio. Este acuerdo implicará el establecimiento de un régimen especial para el tráfico de frontera, que es distinto, en cuanto a sus exigencias técnicas, al tráfico internacional reglado en detalle por el C.T.I.T.

Para la implementación de este régimen deberá elaborarse un proyecto de acuerdo sobre régimen especial de tráfico fronterizo en el que se contemplen los requerimientos del transporte de terceros y del transporte propio ya que el actual C.T.I.T. no es preciso en cuanto a la definición de este último servicio.

(2) Régimen de turismo en circuito cerrado para las zonas de frontera. El artículo 24 del Convenio de Transporte Internacional Terrestre define al servicio de autotransporte para el turismo internacional como "aquel que autorizado por organismos competentes, se presta dentro de un circuito de turismo, en el cual el pasajero regresa al punto de partida en el mismo u otro medio

de transporte en su viaje de retorno", estableciendo el artículo 25 "que el otorgamiento de los permisos para los servicios de autotransporte para el turismo internacional se efectuará en las mismas condiciones que establece el presente convenio sobre transporte internacional terrestre para los tráficos internacionales de pasajeros".

Esta normativa, que requiere la emisión de un permiso originario por el país al que pertenece la empresa y del correspondiente permiso complementario por parte de los países de tránsito o de destino, ha generado inconvenientes para el desarrollo de actividades turísticas en la zona de frontera por parte de empresas no habilitadas para el turismo internacional y que organizan en forma ocasional y en función de la demanda, viajes de turismo por la región fronteriza.

Por lo tanto se propone establecer un régimen especial para el servicio de transporte de pasajeros de carácter ocasional en circuito cerrado para la zona de frontera cuyas autoridades de aplicación estén radicadas en la misma. El mismo fijará las características técnicas que deberán tener los vehículos; la extensión máxima de los recorridos a realizar y su duración, así como las autoridades locales que podrán extender el permiso, que no requerirá ser complementado. Las autoridades de aplicación actuarán por delegación de las autoridades de aplicación del C.T.I.T, sin que, por lo tanto, el acuerdo vulnere lo dispuesto en el Convenio.

(iv) Propuesta referente al marco legal para los emprendimientos empresariales.

(1) Necesidad de un estudio para la elaboración del estatuto de emprendimiento empresariales en el MERCOSUR. La preocupación por estimular el desarrollo de empresas conjuntas argentino-uruguayas con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de ambos mercados e incrementar la capacidad competitiva de los dos países en los mercados internacionales (incisos c y d del artículo primero del Convenio de Cooperación Económica Argentino-Uruguay) determinó que uno de los objetivos del CAUCE fuera "facilitar la creación y el funcionamiento de empresas binacionales" (inc d del art. 1). No se han producido, sin embargo, hasta el presente, avances sustantivos en el cumplimiento de este objetivo, habiéndose podido verificar que las normas vigentes y las frecuentes restricciones cambiarias en materia de exportación de capitales y remisión de utilidades han obstaculizado la constitución, en la Argentina, de empresas binacionales. La constitución del MERCOSUR plantea sin embargo la necesidad de prever el funcionamiento de empresas conformadas por capitales de los países que forman parte de éste. La sanción de un Estatuto referido exclusivamente a las empresas binacionales argentino-uruguayas no reflejaría el grado de avance alcanzado por el proceso de integración. Por lo tanto se propone diseñar un estatuto para emprendimientos empresariales conjuntos en el MERCOSUR que elimine los obstáculos existentes para la concreción de tales proyectos.

En resumen, este componente está orientado a generar la información de base, diseñar las propuestas de modificación y realizar las acciones de gestión interinstitucional que sean necesarias

para facilitar y desregular el intercambio productivo en el área binacional. Los requerimientos para desarrollar estas acciones son básicamente de asistencia técnica y de bajo costo (0,5 millones de U\$S), pero su importancia es vital y condición necesaria para progresar en las interacciones transfronterizas.

Componente: (d) Obras múltiples para la facilitación del tráfico en pasos de frontera.

5.9. El objetivo del componente es realizar pequeñas inversiones localizadas en los pasos fronterizos, que agilicen las tramitaciones que deben realizarse por parte de los usuarios, proveyendo de facilidades y servicios que actualmente no se encuentran disponibles. El criterio organizativo de este componente parte de reconocer que, si bien es fundamental la simplificación de normas y procedimientos, también es necesario adecuar el espacio físico donde los trámites son realizados, acondicionándolo de modo tal que permita una mayor eficacia en las gestiones necesarias tanto para los usuarios como para el personal técnico y administrativo que lo ejecuta. Debe tenerse en cuenta que entre los pasos fronterizos, el Puente Libertador Gral. San Martín concentra la mayor actividad, por lo que se ha dado prioridad a las acciones en este cruce binacional. Este componente tiene dos módulos, el primero destinado a la ejecución de obras de infraestructura y el segundo al equipamiento de los pasos fronterizos.

(1) Obras de infraestructura. Se proponen tres tipos de acciones. En primer lugar, acondicionamiento integral de los pasos fronterizos. Esta actividad consiste en desarrollar obras de mejoramiento y mantenimiento en la zona de puentes y accesos repavimentación, señalamiento horizontal y vertical, mantenimiento de banquetas, iluminación, conservación edilicia, etc.) Las obras enunciadas son ejecutadas actualmente por diversos organismos, siendo necesario desarrollar un programa de coordinación integral de las mismas. La identificación de los problemas específicos ha sido realizada por dichos organismos y muchas de ellas se encuentran en sus respectivos planes anuales de obra y presupuesto. Sin embargo, por restricciones presupuestarias muchas de estas acciones no son cumplimentadas. Por lo tanto, se propone conformar un programa integral de acondicionamientos y analizar la posibilidad de contar con un financiamiento externo que ayude a superar las restricciones financieras de corto plazo de dichos organismos.

En segundo lugar, rediseño de la circulación vehicular en el Puente Libertador Gral. San Martín. Se propone estudiar un nuevo diagrama de circulación que simplifique los procedimientos evitando demoras y accidentes. El actual emplazamiento de los organismos de control dificulta el movimiento de personas y vehículos, poniendo en riesgo la seguridad del sistema. Este estudio debería incluir una recomendación de modificación del "lay-out" de circulación y el plan de obras respectivo.

En tercer lugar, se propone evaluar la factibilidad de instalar un complejo binacional para el

transporte automotor de carga, en el área del Punete Libertador Gral. San Martín, que permita solucionar los inconvenientes que hoy se plantean, tanto para las cargas como para los vehículos y conductores. El estudio deberá examinar la posibilidad de concentrar en un complejo único las facilidades para: estacionamiento de camiones, depósitos, locales para despachantes de aduana, empresas transportistas, organismos de control, estación de servicio y comodidades para el conductor. Asimismo, se deberá proponer la modalidad de gestión que viabilice un proyecto de estas características.

(2) Equipamiento en puestos de frontera En este módulo se proponen dos tipos de acciones. El primero relacionado con las facilidades de comunicación en los puestos fronterizos. Se trata de instalar un sistema integrado que permita disponer de eficientes servicios de comunicación a nivel local, nacional e internacional. Para ello deberá dotarse a los puestos fronterizos de sistema telefónico, fax, telex, etc. En este caso deberá estudiarse la modalidad de ejecución de esta inversión y la tecnología a aplicar. El segundo se vincula con la provisión de servicios a los turistas en tránsito, teniendo en cuenta que los importantes flujos estacionales de turismo obligan a una permanencia prolongada en la frontera. Por lo tanto se propone dotar, especialmente al paso en el puente Gral. San Martín, de equipamiento sanitario, sala de primeros auxilios, áreas de descanso y recreación, mini-shop, puesto de información turística, etc.

Los estudios propuestos en este componente requerirían de un financiamiento estimado en 0,2 millones de U\$S, mientras que las obras involucradas tienen un costo aproximado de 2,0 millones de U\$S.

Componente: (e) Redes de Infraestructura de Transporte

5.10. El componente propone la realización de acciones que permitan ampliar los beneficios de inversiones ya realizadas mediante la ejecución de proyectos que mejoren el funcionamiento del sistema y satisfagan futuros requerimientos derivados del desarrollo de nuevas actividades productivas. La intención es priorizar una serie de inversiones que faciliten el mantenimiento de estándares aceptables en la infraestructura de transporte, concentrando para ello esfuerzos que hoy se encuentran dispersos y permitiendo el acceso a nuevas fuentes de financiamiento que aceleren su implementación. El criterio con el que se ha elaborado este componente reconoce la existencia de una infraestructura apta para la movilización de bienes y personas bajo los actuales niveles de demanda, pero que requiere de una atención sistemática en lo referente a su mantenimiento y condiciones de utilización. Para ello deberán reconsiderarse las modalidades de intervención que se han desarrollado históricamente, poniendo énfasis en la aplicación de programas integrales que reconozcan y actúen sobre el sistema de transporte en su globalidad y privilegien la condición de espacio físico de integración que la región presenta. El componente abarca tres subcomponentes:

(i) Red portuaria y fluvia! Los proyectos identificados en este subcomponente se corresponden en general a obras o gestiones que tienden a consolidar los roles de los puertos que actualmente se hallan en funcionamiento, impulsando la concentración de las cargas de la región, la adecuación de las instalaciones portuarias en cuanto a capacidad y tipo de tecnología y la agilización de tramitaciones para la utilización de los puertos por parte de usuarios de ambos países. Se trata de iniciativas que tienden a la consolidación de una situación existente asumiendo una primera redefinición de roles de algunos elementos del sistema de transporte. De allí la necesidad de incorporación de proyectos de estudios, para que las obras y gestiones que se encaren puedan insertarse en el largo plazo en un marco de planificación regional del transporte y se compatibilicen con la oferta de servicios portuarios y la demanda prevista en la región. Los módulos son:

(1) Programa de obras de mantenimiento diferido en terminales. De acuerdo con lo expresado en el anexo 4 de este Informe la prioridad de inversiones en esta etapa se refiere a obras de adecuación de capacidad y de actualización tecnológica en las instalaciones de los puertos de Concepción del Uruguay y Fray Bentos. Las obras necesarias en el primero de ellos están previstas en el plan de obras de la Administración General de Puertos y básicamente son:

- a) Construcción de un muelle corrido de hormigón para cargas generales, en alto nivel (cota +7,70 metros) en el lugar que actualmente ocupen los muelles 14, 15, 16 y el avanzadero 17.
- b) Relleno y pavimentación del área ocupada por el galpón Nro. 6, lográndose una amplia playa de maniobras;
- c) Desmantelamiento de depósitos existentes en bajo nivel (inundables) y construcción en el lugar de una amplia zona de maniobras y almacenaje, incluyendo remodelación de las redes férreas, desagües fluviales, iluminación y fuerza motriz y
- d) Remodelación y colocación de nuevo sistema de defensas en muelles 3 y 4, para posibilitar el atraque de buque de gran porte.

En caso de concretarse el proyecto de otorgar este puerto en concesión a un operador privado, seguramente las obras señaladas constituirán las tareas prioritarias para elevar los niveles de eficiencia del puerto. Otra obra identificada consiste en desplazar a otra zona las operaciones de buques de combustibles, dado que cuando un buque está operando dificulta las maniobras de atraque en el muelle del elevador de granos, además de razones de seguridad. Las obras correspondientes a este desplazamiento serían instalaciones simples, pero aún no se cuenta con proyectos desarrollados. Otro proyecto posible, pero que merece un análisis más profundo, consiste en efectuar un corte en la isla que enfrenta al puerto para posibilitar la entrada y salida de los buques sin necesidad de ser girados, haciendo innecesaria la utilización de remolcadores y de "servicios especiales" de practicaje.

En cuanto al puerto de Fray Bentos, las necesidades críticas del mismo son básicamente la ampliación del depósito, la ampliación de la playa de camiones y la modernización de los equipos, fundamentalmente las grúas, que requieren mayor alcance de pluma y mayor poder de levantamiento, pues su instalación data de 1930.

En el primer caso, las obras han sido analizadas y proyectadas por la AGP, estando demoradas en su ejecución por restricciones presupuestarias. Una primera aproximación de los costos involucrados indicarían que los mismos se ubican en torno de U\$S 2,5 millones. En el caso del puerto de Fray Bentos, debe desarrollarse un estudio detallado de las necesidades y una evaluación económica del proyecto de inversión.

(2) Módulo de concentración de cargas portuarias binacionales. Tal como se explicitó en el anexo correspondiente no se considera factible el desarrollo de un sistema de navegación por empuje en el Río Uruguay. Sin embargo, podría desarrollarse el tráfico de inicio de cargas de ultramar si se concentraran en los puertos de Fray Bentos y C. del Uruguay cargas de ambos países que actualmente se transportan por carreteras hasta los puertos de completamiento de cargas (Campana, Montevideo, Escobar, Nueva Palmira). Esto le otorgaría a dichos puertos una dimensión razonable para realizar operaciones de transporte fluvial. Por lo tanto se propone una actividad de "gestión" que promueva y facilite la utilización de los puertos señalados como concentradores de carga binacional. Esta actividad debería constar de tres áreas principales de trabajo: a) facilitación de tramites para la utilización de los puertos por usuarios de ambos países; b) promover un mayor nivel de descentralización portuaria, favoreciendo la toma de decisiones operativas en forma autónoma por parte de las autoridades locales y c) difundir a nivel empresarial esta iniciativa a fin de contribuir a la reducción de los costos de transporte de comercio exterior. Inicialmente CODEFRO debería impulsar estas acciones que conducirían a una más racional utilización del sistema binacional de transporte. Tomando en consideración la experiencia brasilera en materia de comisiones mixtas de usuarios y autoridades portuarias en la programación de los puertos de Río Grande, Paranaguá e Itaipú, se recomienda para desarrollar estas actividades poner en marcha un Comité regional binacional constituido por las autoridades de los puertos y aduanas, los operadores de transporte y por los usuarios. A fin de que dicho Comité pueda desarrollar sus actividades en forma eficaz sería conveniente, que conjuntamente con su constitución, se preparara un informe detallado conteniendo un plan de acción y la presupuestación correspondiente.

(3) Análisis del impacto de los proyectos significativos de transporte sobre los puertos regionales. Dada la existencia del proyecto de Hidrovía Paraná-Paraguay, el proyecto de dragado de los Canales a Martín García, el proyecto de ampliación del puerto de Nueva Palmira y los proyectos de privatización de los puertos de Ibicuy y de Concepción del Uruguay resulta imprescindible examinar los efectos que los mismos producirían sobre el subsistema portuario regional a fin de contar con escenarios de mediano y largo plazo que permitan programar racionalmente las futuras inversiones en el área. El estudio de impacto se realizaría en dos etapas: la primera la constituiría el relevamiento y actualización de los proyectos antes mencionados con sus estimaciones de demanda y modificaciones de tráfico; la segunda etapa deberá centrarse en la formulación del programa de inversiones complementarias que debieran ser desarrolladas en

los puertos de la región a fin de optimizar los beneficios de estos grandes emprendimientos. Debe tenerse presente que estos grandes proyectos compiten entre sí respecto de la demanda de transporte de la región.

(ii) Infraestructura vial Este subcomponente consta de un módulo de inversiones en rehabilitación y mantenimiento de carreteras. Conforme se ha señalado al realizarse el análisis del estado de situación, los tramos críticos de la mesopotamia argentina en los que deberían encararse obras de rehabilitación comprenden rutas transversales de la red de jurisdicción nacional en Corrientes y Entre Ríos (RN 123, 18, 127, 130 y 131) y en menor medida las troncales RN 12 y 14. Con respecto a la RN 12, los tramos en mal estado se localizan entre Nogoyá y el límite entre las dos provincias citadas y aproximadamente 150 km. entre la ciudad de Corrientes e Ituzaingó. En cuanto a la RN 14 los tramos en mal estado son relativamente reducidos y se encuentran principalmente en la provincia de Corrientes. Las RNI2 y RNI4 han sido adjudicadas por concesión de obra pública de empresas de mantenimiento privado.

En la red vial uruguaya se identifican algunos tramos en estado deficiente en rutas de elevados niveles de tránsito, que si bien se encuentran contemplados en los planes de obras de la Dirección Nacional de Vialidad, las limitaciones presupuestarias de dicho organismo tornan incierta su ejecución. Entre los proyectos viales prioritarios en el área uruguaya bajo estudio se incluyen:

- Tramos de las Rutas 12 y 21 en los accesos al Puerto de Nueva Palmira.
- Un tramo de la Ruta 24, en parte del recorrido entre Paysandú y Fray Bentos.
- Ensanche de base y recapado en el Puente General San Martín.
- Rectificación de trazado y tratamiento bituminoso en 93 kilómetros de la Ruta 30.
- Recapado de 30 kilómetros de la ruta 12, entre Cardona e Ismael Cortinas.
- Pavimento de 104 kilómetros de la Ruta 1, entre su empalme con la Ruta 3 y Colonia.
- Reconstrucción de 26 km. de la Ruta 22, entre el empalme con la Ruta 21 y Tarariras.

En muchos casos estas obras ya cuentan con proyectos ejecutivos (ingeniería de detalle completa); no obstante en una primer etapa será necesario verificar el estado de los proyectos y completar las etapas técnicas faltantes en los casos que corresponda. Asimismo, deberá formularse un Plan binacional de obras viales fronterizas de rehabilitación y mantenimiento, donde se prioricen las obras de acuerdo a su impacto en la integración regional. Este plan debería ser ejecutado en forma separada a través de los organismos nacionales correspondientes.

(iii) Equipamiento e infraestructura ferroviaria La conclusión central del diagnóstico indica que una mayor utilización del transporte ferroviario en el tráfico internacional depende más de mejoras y facilidades en la gestión y operación que de la realización de inversiones y nuevos equipamientos, ya que las mismas estarían siendo cubiertos por los programas de inversión en curso. Por lo tanto este subcomponente propone desarrollar una actividad de gestión que

Involucre a las autoridades, operadores y usuarios del sistema. Esta propuesta reconoce la participación del ferrocarril como un eslabón de la cadena multimodal de transporte de graneles de exportación y, en base a ello, propone el desarrollo de acciones conjuntas a fin de organizar nuevas modalidades operativas para el tráfico ferroviario que permitan una creciente utilización de este medio en aquellos productos para los cuales tiene importantes ventajas competitivas. En función de que las ventajas del medio se incrementan con las distancias recorridas y considerando que la puesta en marcha del MERCOSUR generará nuevas corrientes de tráfico en corredores multinacionales con longitudes superiores a los 1000 km, es muy importante el rol que le cabe al ferrocarril para incrementar la eficiencia del transporte y reducir sus costos.

Componente: (f) Energía: red de abastecimiento regional de gas

5.11. El objetivo de este componente es desarrollar un sistema de abastecimiento de gas por redes que atienda las demandas domiciliarias e industriales que presenta la Región y que hoy se encuentran insatisfechas. Los criterios que sustentan esta propuesta reconocen: a) la existencia de una capacidad de producción en Argentina suficiente para cubrir las necesidades internas y generar excedentes exportables, b) la disponibilidad de gas en la Provincia de Entre Ríos a partir de la interconexión entre Paraná y el nudo gasífero de San Jerónimo Sur con capacidad de transporte de 7.000.000 de m³/día y acceso a los dos principales yacimientos que cuenta Argentina (Campo Durán y Loma de la Lata), c) los estudios avanzados de los proyectos NEA y Mesopotámico que aceptan la viabilidad de estas obras, d) los análisis de demanda realizados por la empresa entrerriana de gas (EGASER) que estiman un consumo regional de más de 200 millones de metros cúbicos para el quinto año del proyecto, e) las economías de escala que ofrecería el proyecto para interconectar los centros urbanos fronterizos de la República Oriental del Uruguay y f) los múltiples beneficios que para el desarrollo y la integración económica regional presenta un sistema energético eficiente y económico. Asimismo, se han tenido en cuenta las posibilidades que ofrece un gasoducto regional para desarrollar nuevas modalidades de financiamiento, gestión y operación, dándole participación a usuarios, concesionarios, autoridades locales, organismos nacionales e internacionales. En tal sentido, son importantes las experiencias de los "entes promotores de gas" desarrolladas en la Provincia de Santa Fe y la realizada por EGASER quien otorgó, bajo la forma de concesión de obra pública, la ejecución de la red provincial de gas. Por último se ha considerado relevante a los fines de la integración regional fronteriza desvincular la ejecución de estas obras de aquellos acuerdos a los que deben arribar los países respecto al abastecimiento de gas en terceros mercados, ya que por su costo, dimensión, complejidad y tiempo de maduración podrían dificultar la concreción de este proyecto regional.

En una primera etapa el componente propone **analizar la factibilidad del gasoducto regional** para el área binacional del Río Uruguay. Este estudio deberá alcanzar dos resultados complementarios como son la factibilidad económica del proyecto y la formulación del modelo

de gestión que permita ejecutar y operar la red. Respecto al primero se deberán revisar y profundizar los antecedentes disponibles a fin de identificar un diseño adecuado a las demandas regionales en cuanto a traza, capacidades y potencia. Asimismo, se reconocerá los costos resultantes de ingeniería, construcción, financieros, asociados y contingentes para evaluar la rentabilidad y permitir su comparación con proyectos alternativos de abastecimiento energético. En relación con el modelo de gestión, los estudios contemplarán las modalidades de ejecución y operación teniendo en cuenta: a) la vigencia de un convenio de concesión de obra pública entre EGASER y una empresa (ute) integradas por contratistas, b) los arreglos institucionales necesarios para concretar la exportación de gas a la Rep. de Uruguay, c) la potencial incorporación de los grandes consumidores industriales en este modelo de gestión y d) la disponibilidad de recursos financieros que pudieran actuar como contrapartida de un préstamo regional de líneas de crédito de fuentes internacionales.

Asumiendo que el gasoducto tendría una longitud aproximada de 650 km en total (Parana-Concepción, 220Km; Concepción/Concordia, 130Km; Concepción/Gualeguaychú, 70Km; Colon/Paysandú, 15Km; Paysandú/Salto, 100Km; Paysandú/Fray Bentos/ Mercedes, 120Km) y un costo medio de 10 U\$S por pulgada/metro, el costo estimado de las obras de transporte, suponiendo un diametro medio de cerca de 9 pulgadas (1/3 a 12 pulgadas y 2/3 a 8 pulgadas), sería de 50 millones de U\$S.

Los estudios ejecutivos previsto en el componente ascenderían 2,5 millones de U\$S, si bien esta suma podría reducirse en función de la disponibilidad y confiabilidad de la información actualmente disponible.

Componente: (g) Preservación del medio ambiente en la integración fronteriza

5.12. Este componente incluye una serie de acciones y proyectos tendientes a incorporar en forma sistemática el enfoque ambiental como garantía para el logro de objetivos globales de integración. Esto supone un tratamiento integral de los problemas ambientales asumiendo que la mayoría de ellos se originan sobre la base de recursos naturales compartidos. El componente puntualiza aspectos que hacen al mejoramiento de la calidad de vida y considera las restricciones del ecosistema regional a fin de minimizar los efectos ambientales negativos. Siguiendo los criterios rectores señalados en el capítulo IV de este Informe, gran parte de las actividades de preservación de medio ambiente han sido contempladas e incorporadas directamente en los componentes respectivos. Tal es el caso de los aspectos vinculados con el manejo de los recursos tierra y agua en la producción agrícola, uso de agroquímicos, adaptación de tecnologías menos deteriorantes, introducción de técnicas para el control integrado de plagas, control de calidad de productos en el área agroindustrial, relevamiento del medio natural-rural para fines turísticos compatibles con estándares de preservación ambiental, recuperación del

patrimonio histórico-cultural, mejoramiento de la provisión energética domiciliar, etc. El tema de la contaminación del Río Uruguay y del saneamiento son considerados en un componente separado. Este componente está integrado por dos módulos.

(1) Cooperación, capacitación y difusión ambiental. Este módulo plantea la puesta en funcionamiento de tres líneas de acción: un plan de cooperación horizontal en temas ambientales, un plan binacional de divulgación ambiental y un plan regional de formación y capacitación ambiental. El primero de ellos permitirá que ambas subzonas nacionales se beneficien de los avances y experiencias que sobre diferentes problemáticas ambientales se han llevado a cabo en la región binacional. Del diagnóstico surgen cinco actividades inmediatas de cooperación: a) sobre planes reguladores urbano-ambientales, b) sobre tecnologías adecuadas para el tratamiento de efluentes, c) sobre el manejo de áreas naturales protegidas, d) sobre manejo y disposición final de residuos sólidos urbanos y e) sobre rehabilitación y control del deterioro de playas y riberas. Respecto del plan de divulgación no existe en la Región binacional ninguna acción sistemática realizada tanto desde organismos públicos como entidades civiles. El plan deberá formularse a fin de difundir información precisa sobre los temas ambientales locales, adaptándose a los medios de comunicaciones regionales disponibles y privilegiando en su gestión la participación de organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales, centros de salud, grupos civiles comunitarios, universidades, etc. En relación con la capacitación, si bien la demanda insatisfecha es muy amplia esta acción estará orientada en menor lugar a atender las demandas de tres principales grupos-objetivos (target groups): a) políticos y administradores locales, b) técnicos y profesionales comunales y c) periodistas y comunicadores sociales. Los componentes sectoriales del Programa deberían hacerse cargo de la capacitación ambiental en los ámbitos respectivos. En función de la ausencia de niveles institucionales regionales que puedan llevar adelante estas iniciativas en su periodo inicial, se recomienda que los tres planes citados anteriormente sean diseñados y ejecutados con el apoyo de organismos internacionales especializados en esta temática.

(2) Fortalecimiento institucional y compatibilización de normativas. Teniendo en cuenta la disparidad y asimetría observada en la incorporación del tema ambiental en cada subzona nacional se propone desarrollar un programa de fortalecimiento dirigido a los organismos de gestión pública ambiental localizados en el área y las ONG dedicadas a estos temas. A fin de detectar el tipo de fortalecimiento necesario se deberá en una primer etapa identificar a las instituciones participantes, reconociendo sus actuales capacidades técnicas y principales demandas de formación y equipamiento. Por otra parte, la fragmentación espacial y sectorial de las normas ambientales vigentes, y el carácter paliativo o correctivo que las mismas tienen plantean la necesidad de iniciar una acción de complementación de la normativa existente en la Región. Para ellos se propone, en una primer fase, la realización de un estudio que permita: a) ordenar la normativa en base a criterios comunes a los fines del manejo de la cuenca del Río Uruguay en su globalidad, b) identificar aquellas actividades que deberían ser evaluadas por su impacto ambiental y c) compatibilizar las normas legales respecto al uso y manejo de los

recursos naturales. Este estudio esta intimamente relacionado con las propuestas de saneamiento ambiental en cuanto a fuentes no puntuales de contaminación, por lo que el mismo deberá desarrollarse en forma conjunta.

Componente: (h) Contaminación del Río Uruguay y Red de saneamiento ambiental

5.13. El propósito de este componente es desarrollar un programa de saneamiento ambiental del Río Uruguay que permita recuperar la calidad del agua en las zonas degradadas y su conservación en las no afectadas, estableciendo los controles necesarios y atacando todas las fuentes de contaminación que, desde cualquier punto de la cuenca, afecten el medio ambiente regional. El programa deberá constituirse en una herramienta apta y flexible que facilite su revisión en función de los cambios productivos, tecnológicos, poblacionales y legales. Si bien los niveles de contaminación del Río no son alarmantes, esta propuesta reconoce: a) la incidencia que tiene el saneamiento sobre las condiciones de vida de la población, al punto de constituir el único problema ambiental crítico que presenta la región binacional, b) la obsolescencia de los sistemas de alcantarillado y la falta de equipamiento adecuado para el tratamiento de efluentes, c) las severas limitaciones técnicas y presupuestarias que se verifica en los organismos responsables del sector, d) la atomización y disparidad de competencias entre los distintos entes intervinientes y e) el grado de concientización que alcanzaron las comunidades locales respecto al tema ambiental. Este componente esta integrado por tres subcomponentes:

(i) Plan de control de fuentes puntuales de contaminación. Este subcomponente se divide en tres módulos operativos:

(1) Estudios técnicos básicos. A fin de poner en marcha el Programa deberán cumplimentarse algunos estudios técnicos básicos previos al diseño de los proyectos de inversión a ejecutar. Estos trabajos son necesarios para reconocer los grados de afectación de cada fuente, su prioridad, la tipología de usos del Río y los organismos locales, nacionales e internacionales involucrados en la descontaminación del Río. Como resultado de los estudios se contará con una identificación priorizada de usos y fuentes, una evaluación de sus impactos y una evaluación de los costos asociados al Programa de Control. (Véase anexo 8).

(2) Red de alcantarillado y plantas de tratamiento. Una vez evaluadas las descargas de la diferentes ciudades se deberá proceder al diseño de las obras que conduzcan a la disminución de los efectos de la contaminación. En una primer fase se procederá al estudio ejecutivo de los proyectos de tratamiento y disposición final, para lo cual es necesario tomar en consideración que existen proyectos realizados por autoridades locales que no han sido ejecutados por falta de recursos que a partir ellos se podrá adelantar la definición de soluciones adecuadas. Otro elemento a tener en cuenta son los servicios de barométricas en areas no cubiertas por el saneamiento a fin de incluir estas cargas entre las que deben ser tratadas por las plantas.

También deberá examinarse la alternativa de verter efluentes por medio de un emisario al cauce del Río, evitando de este modo los tratamientos. Por último, los diseños deberán recurrir a tecnologías apropiadas, evitando tratamientos sofisticados, costosos y de engorrosa operación.³ (Véase anexo 8.)

(3) Plan de tratamiento de efluentes industriales. Este módulo propone el reforzamiento institucional y normativo de los organismos encargados del control de los efluentes industriales, ya que si bien existen algunas normativas, el cumplimiento de las mismas es escaso y variable. Esta situación se origina principalmente en la falta de recursos financieros para inversiones ambientales, en la existencia de normativas poco claras y la debilidad de los organismos de control. Para alcanzar sus objetivos se desarrollarán tres líneas de acción: a) cambios en las modalidades de control, b) fortalecimiento de los organismos de control y c) promoción de la realización de proyectos ambientales por parte del sector privado. En una primera etapa deberán cumplimentarse las siguientes acciones: i) análisis de las normativas de control y readecuación de la misma tendiendo a la formulación de una normativa común, ii) fortalecimiento de los organismos de control a través de planes de capacitación y reformas institucionales, iii) rediseño de laboratorios regionales con capacidad analítica para realizar tanto análisis físico-químicos y bacteriológicos como de metales y biocidas ⁴ y iv) desarrollo de un fondo de preinversión para la descontaminación industrial que suministrará créditos al sector privado para estudiar programas y proyectos de tratamiento de sus efluentes líquidos. ⁵

El costo aproximado de la primer fase de este subcomponente se eleva a 0,4 millones de U\$\$, estimándose que para constituir el fondo de preinversión se requerirá un capital inicial de 2,0 millones de U\$\$.

(ii) Evaluación de la contaminación proveniente de fuentes no puntuales. Este subcomponente tiene como objetivo reconocer la relación entre los residuos producidos y el impacto que tienen aquellas fuentes no puntuales de contaminación originadas en actividades agrícolas, fosas sépticas, descargas pluviales, disposición de residuos sólidos, actividades portuarias y de la navegación de buques y productos del dragado. De acuerdo a la escasa información disponible, la fuente de mayor peso es la originada en actividades agrícolas,

³Dada la poca densidad demográfica de la Región se podrían tener en cuenta sistemas con mayor requerimientos de tierras, pero de funcionamientos simples, con bajo costo de inversión inicial. Tal es el caso de las lagunas de estabilización, los sistemas de aereación extendida, humedales artificiales, "overlandflow", etc.

⁴Los laboratorios identificados como los más adecuados para esta tarea son: Dirección Provincial de Saneamiento Ambiental de Concepción del Uruguay y el de la Dirección Nacional de Hidrografía ubicado en Paysandú.

⁵Los créditos abarcarían estudios para el diseño y construcción de plantas de tratamiento, sistemas de reciclado y reutilización de residuos, desarrollo de tecnologías de menor consumo de agua, sistemas de disposición de residuos tóxicos, etc.

especialmente en lo referido a la aplicación de biocidas, por lo que en una primer etapa se debiera priorizar su análisis. El módulo se estructura sobre la base de un relevamiento exhaustivo de todas estas actividades, poniendo especial énfasis en la modalidad de realización de las mismas (ie: organización de la producción primaria). Para ello será necesario desarrollar relevamientos de campo a fin de obtener información primaria que sustente los análisis de evaluación dado que se carece de datos oficiales al respecto. Este estudio deberá proponer acciones futuras específicas para el control, las que seguramente estarán orientadas principalmente a cambios normativos y de prácticas del manejo y la operación actual. El costo aproximado de este subcomponente es de 0,20 millones de U\$S.

(iii) Programa de vigilancia e investigación aplicada

Este subcomponente tiene dos módulos:

(1) Establecimiento de programas de vigilancia y control. Este módulo deberá definir redes de monitoreo de calidad de agua de efluentes, a fin de constatar en forma permanente el cumplimiento de los estándares y verificar que en las fuentes se cumpla con los requerimientos de tratamiento y disminución de cargas. (Véase anexo 8.) Los monitoreos de control de efluentes deberán ser realizados por los organismos de control correspondientes, una vez que se hayan definido las propuestas del subcomponente (i) y (ii). Mientras tanto en una primer fase se desarrollará la etapa dos del Proyecto PROCON que viene efectuando la CARU, consistente en el monitoreo básico en cuatro estaciones fluviales y el muestreo intensivo en el área de Bella Unión-Monte Caseros. Esta actividad de etapa 2 PROCOM se estima en 0,25 millones de U\$S.

(2) Módulo de investigaciones aplicadas. El objetivo es promover el desarrollo de investigaciones puntuales sobre la problemática ambiental en la región que permitan generar información básica sobre la contaminación en el Río a fin de ajustar los estándares de calidad establecidos. Tales investigaciones deberán ser desarrolladas por organismos regionales de investigación (ie: universidades) para lo cual se identificarán y seleccionarán los institutos que estén en condiciones de concretar estas investigaciones. Inicialmente se pondrán en marcha los siguientes estudios: a) comportamiento de sustancias que se puedan evacuar al río (modelos de corrientes, tasas de reacción, etc.), b) ensayos de toxicidad aguda y crónica con especies naturales del Río y c) implementación de un banco de datos ambientales en la Región. Este módulo se vincula con el subcomponente (i) de intercambio universitario binacional fronterizo y con el componente de preservación del medio ambiente.

Componente: (i) Integración socio-cultural y cooperación sanitaria.

5.14. En este componente se incluyen un conjunto de acciones tendientes a potenciar la generación de proyectos binacionales que tiendan a cubrir tres objetivos básicos: a) incrementar el

conocimiento recíproco (actual e histórico) que los miembros de ambas sociedades limítrofes tienen de las comunidades vecinas; b) establecer modalidades operativas simples de intercambio en el plano educativo, cultural, científico y social de investigadores, estudiantes, docentes y miembros de la comunidad científico-cultural de la región y c) facilitar la concreción de proyectos binacionales que tiendan a mejorar el uso de los recursos aplicados a políticas sociales y sanitarias.

(i) Intercambio Universitario Binacional Fronterizo La Región presenta una estructura de formación terciaria importante que cubre una diversidad de temáticas: medicina, ingeniería -con especializaciones-, bromatología y química, veterinaria, agronomía, ciencias económicas y de administración, algunas áreas de ciencias sociales, etc. La Universidad de la República cuenta con regionales en Salto y Paysandú y la UNER cuenta con facultades en las principales ciudades fronterizas. Históricamente se ha registrado un intercambio informal de alumnos, pero diversas dificultades legales de convalidación y certificación de estudios impidieron una relación más activa. Ambas Universidades están intentando crear un nuevo clima de vinculación e intercambio.

(1) Fondo regional binacional para el desarrollo de investigaciones científicas conjuntas, cursos compartidos e intercambio de becarios y docentes. Como se indicó en el diagnóstico del capítulo III, la Universidad de la República Oriental del Uruguay y la Universidad Nacional de Entre Ríos han formalizado en 1986 un convenio para la realización de diversas iniciativas conjuntas, entre las que se destaca el intercambio de información científica y técnica, intercambio de investigadores, técnicos, científicos, profesores; la realización de conferencias, seminarios y la utilización conjunta de infraestructura física (equipos, laboratorios, experimentales). En 1988 se perfeccionó este convenio con otro acuerdo específico que estableció un Instituto Binacional para Estudios para el Desarrollo Regional. Actualmente existen una serie de propuestas de investigación (véase adjunto 1 del anexo 6) que cubren diferentes áreas temáticas. Asimismo, se detectaron planes de cursos regionales de formación específica. Al respecto, se está formalizando un convenio entre las Universidades para la creación de una carrera binacional de obstetricia, en la que participaron en su diseño y planificación la Escuela de Parteras de la Facultad de Medicina, docentes del área materno-infantil del Hospital Escuela del Litoral (Paysandú), Facultad de Medicina de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias de la Salud de la UNER, la cátedra de Clínica Obstétrica de la Carrera de Enfermería y el Servicio de Tocoginecología del Hospital J.J. de Urquiza de Concepción del Uruguay. (véase adjunto 2 del anexo 6).

Para la implementación de un programa activo de complementación e intercambio se requieren básicamente recursos financieros que atiendan a los costos que no pueden ser sufragados directamente por las facultades. Centralmente estos se refieren a los gastos derivados de complementos salariales, de viáticos y pasajes, material bibliográfico y de equipamiento técnico, de laboratorio de computación. (ie: la carrera binacional de obstetricia requiere mesas/sillones de parto, cajas de instrumentación, etc.). Asumiendo el financiamiento de aproximadamente 8

investigaciones/año, el intercambio por un período lectivo de un año de 30 alumnos en promedio, la puesta en marcha de la carrera binacional de obstetricia y la complementación docente en cursos comunes, los costos aproximados de financiamiento adicional, a los recursos aportados de las Universidades involucrados, para realizar una experiencia piloto de cinco años ascenderían a aproximadamente 1,8 millones de U\$S.

La presente propuesta ha tomado como referencia básica de funcionamiento los programas de intercambio organizados en la Comunidad Europea. Los distintos programas (Science 1988-92, Stimulation Plan 1985-88, SPES 1989-92, ERASMUS 1986-92, Comett II 1987-1994) puestos en marcha por esta organización en el plano universitario tienen con objetivo central fomentar el intercambio y movilidad entre científicos, investigadores y alumnos a las vez que fortalecer los vínculos entre los centros de investigación y la comunidad empresarial y productiva. La evaluación realizada del funcionamiento de los mismos ha sido muy auspiciosa y ha servido para establecer estrechas vinculaciones de cooperación y complementación económica y educativa.

(ii) Medios de comunicación de alcance regional. La importancia de los medios de comunicación en el proceso de integración ha sido puesta de manifiesto en el análisis realizado en la región y es muy evidente en la experiencia europea de integración. Como se señala en documentos del SELA, es necesario trabajar esta temática desde una doble óptica: "difundir la integración e integrar la difusión". Los objetivos que se plantea este subcomponente son: a) contribuir a relacionar ambas comunidades subnacionales que con seguridad tendrán un futuro compartido, b) informar sobre el proceso mismo de integración, los emprendimientos de corto plazo, las normativas futuras y los obstáculos y dificultades que se presentan, c) crear condiciones legales para que se profundice el proceso de intercomunicación existente y d) favorecer la instalación de nuevos servicios de comunicación regional. (Véase anexo 6).

(1) Facilitación del marco institucional y normativo. La profundización del proceso actual de comunicación binacional se encuentra limitado por algunos aspectos de la normativa vigente en ambos países. Un área de trabajo futuro consistiría en apoyar los estudios y gestiones orientados a superar los actuales obstáculos de regulación normativa, especialmente aquellos que afectan al mercado de publicidad; a las dificultades para establecer redes privadas permanentes e interconexiones radiales fronterizas; las exigencias de nacionalidad y cupos referidos a propietarios de los medios, redactores, trabajadores y personal extranjero; limitaciones aduaneras que impiden una libre circulación de los productos de la cultura, periódicos, libros, videos, producción de programas, equipos de trabajo periodístico o televisivo, ; compatibilización de normas sobre protección (ie: menores), etc. En general, estas acciones tienden a poner en práctica -aunque de manera piloto y experimental para el área fronteriza- las recomendaciones de la Reunión de Ministros de Cultura de América Latina (enero 1990) en favor de facilitar la creación de zonas de libre circulación de bienes y servicios culturales.

(2) Centros de Difusión Cultural Binacional y Radios FM Universitarias. La Secretaría de

Extensión Universitaria de la UNER ha examinado la factibilidad de integrar una red de centros de difusión cultural a través de la puesta operativa de dos frecuencias de radio FM, cuyas licencias han sido otorgadas por el Comité Federal de Radiodifusión de Argentina. El objetivo básico de este proyecto es mejorar la articulación de la Universidad con el medio social a través de propuestas alternativas de comunicación-educación y facilitar la difusión de la problemática cultural fronteriza. En esta iniciativa se ha invitado a participar a la Universidad de la República (Regional Norte Salto y Paysandú) con quien la UNER tiene convenio suscripto. De tal manera, estos Centros participaran en la programación y dirección de las emisoras. La importancia de este proyecto surge del marco institucional en el cual se inscribe, del objetivo de integración cultural que persigue y de la relevancia de los medios de difusión en la vida de ambas comunidades regionales.

El proyecto ha sido desarrollado sobre la base de un proyecto similar ejecutado en la ciudad de Paraná por la misma UNER y tiene realizado un estudio de prefactibilidad local. Actualmente su principal dificultad estriba en conseguir el financiamiento necesario para su equipamiento y puesta en operación. Se estima este costo en aproximadamente U\$S 85.000.- para las dos emisoras en Concepción-Paysandú y Concordia-Salto. (Véase adjunto 3 del anexo 6)

(3) Canal binacional de televisión UHF interactivo. Del diagnóstico realizado surgieron evidencias sobre la necesidad de los servicios de comunicación televisiva, que actualmente operan centralmente como repetidoras nacionales. Una de las opciones de mayor viabilidad técnica, financiera y comercial es la instalación de un canal de televisión de baja potencia local binacional en la banda UHF con señal codificada. Un canal de esta naturaleza cuenta con ventajas claras versus un canal de aire: a) la relación costo de inversión/forma de financiamiento y gasto de operación permite establecer un canal de comunicación local de financiamiento viable. Estos canales son costeados básicamente por abonados y no genera competencia en el mercado publicitario local; b) cada planta puede emitir simultáneamente varias señales, permitiendo especializar la programación local a la vez que acceder a señales de aire nacionales e internacionales. El caso piloto analizado como referencia ilustró sobre las posibilidades que brinda este sistema para educación rural a distancia, programación para capacitación domiciliaria femenina, divulgación de la problemática local, etc; c) permite interacción entre emisor y receptor y por el sistema codificado es de alcance rural y suburbano y d) no existen conflictos con las normativas internacionales en la utilización conjunta de esta banda.

Dado que este sistema permite instalarse modularmente y por etapas sería posible realizar una experiencia piloto para cubrir una parte del área fronteriza (ie: Paysandú, Colón, Concepción del Uruguay y sus zonas de influencia rural. Población estimada 280.000 habitantes). De acuerdo con la información recopilada el costo del montaje de una planta completa con radio cercano a 100Km alcanzaría a una suma de 1,0 millones de dólares. El estado del proyecto es aún incipiente y requiere de un estudio de prefactibilidad que contemple la demanda regional potencial, el costo estimado para el usuario y el estudio técnico de la planta y su inversión. EL CONFER de

Argentina manifestó su interés en apoyar esta iniciativa y de cooperar con la asistencia técnica que se requiriese.

(4) Modulo de Capacitación y formación de recursos humanos especializados. A partir de mediados del año 1990 la UNER, Secretaría de Extensión Universitaria, se hizo eco de una demanda insatisfecha de capacitación y entrenamiento en "periodismo y medios de comunicación" de la Región Binacional, ya que recoge iniciativas de distintas localidades argentinas y uruguayas (ie: Salto, Colón, Paysandú, Concepción, Fray Bentos, Concordia). La necesidad de formación de recursos humanos fue puesta de manifiesto, también, en el diagnóstico realizado en la Región. Este déficit sería evidente si se intentasen promover producciones locales, empresas pequeñas de periodismo o de producción de programas especializados. El propósito central del programa UNER de capacitación es ampliar y profundizar los conocimientos y capacidades técnicas de quienes realizan actividades periodísticas sin título habilitante, incluyendo a reporteros, informativistas, conductores, columnistas, etc. El curso, que está abierto a diferentes disciplinas periodísticas con una posible especialización en "integración", se basa en el plan de estudios desarrollado por la Facultad de Ciencias de Educación de la UNER y contempla actividades teóricas, prácticas, seminarios, talleres y otras actividades afines a lo largo de un año de actividad. Eventualmente se contemplará posteriormente la realización de un segundo año de perfeccionamiento y especialización. (Véase adjunto 4 del anexo 6). Actualmente el curso está siendo evaluado por las autoridades de la UNER y se contempla la posibilidad de desarrollar una escuela especializada de periodismo. Debe mencionarse que este curso cuenta con el apoyo de algunas empresas privadas de medios de comunicación, de autoridades departamentales y de asociaciones gremiales. Las demandas principales para su puesta en marcha es obtener los recursos financieros extra-presupuestarios necesarios para solventar los gastos de docentes extraregionales y parte de la planta docente regional. La realización de un programa por el periodo de tres años se estima en 0,1 millones de dolares.

(iii) Recuperación del patrimonio histórico del área binacional para articular su uso actividades educativas, recreativas, culturales y de investigación. Como fue indicado en el diagnóstico del capítulo III, la Región cuenta con un patrimonio histórico muy significativo que identifica diferentes momentos de la vida regional. Por una parte, subsisten aún ruinas y restos de la época de la independencia nacional, de los conflictos políticos de mediados del siglo XIX, de la etapa de la colonización europea de principios de siglo, del período de exportación de productos agropecuarios, etc. Esfuerzos individuales de investigadores y de las instituciones públicas dedicadas a la preservación y recuperación de monumentos y sitios históricos han avanzado en la confección de un inventario de los bienes considerados como herencia cultural. Algunos han sido registrados como "monumentos históricos" -correspondiéndole una normativa específica para su uso y preservación-, pero, en general se observa cierta asistematicidad en su tratamiento. Por otro lado la carencia de recursos de las instituciones públicas correspondientes ha implicado un cierto abandono del patrimonio histórico. Con algunas contadas excepciones (ie: colegios de fin de siglo aun en actividad, frigoríficos de los años 20 y 30 remodelados y en

funcionamiento) este patrimonio esta desarticulado del contexto productivo y social local. La propuesta que aquí se presenta, que se vincula con el proyecto 2 del subcomponente de turismo, apunta a iniciar una serie de acciones como experiencia inicial-piloto, orientadas a la "rehabilitación" del patrimonio regional de un conjunto reducido de sitios históricos.

La preselección de algunos sitios (ie: Frigorífico ex-Anglo y Villa Anglo en Fray Bentos, Frigorífico Liebig en el poblado del mismo nombre, Colegio Histórico de Concepción del Uruguay, Colonia San José -Colón E.R.-, etc.) deberá guardar relación directa con el grado de maduración de los proyectos de rehabilitación que tienen las instituciones locales u organismos públicos y privados vinculados directamente con el objeto histórico. En este sentido es necesario apuntar a la consolidación de un marco institucional básico en el cual asentar las actividades, además de la importancia particular del patrimonio de referencia y su potencialidad para asociar otras actividades afines.

Dada la limitada experiencia que cuenta la región en este tipo de emprendimientos una demanda primaria para poder llevar adelante exitosamente estas iniciativas es contar la: **(1) Asistencia técnica para el manejo adecuado del patrimonio** y **(2) Estudios de factibilidad de la "rehabilitación integral"**, incluyendo la formulación de los anteproyectos de restauración y actividades socio-económicas asociadas. En una etapa posterior será necesario contar con recursos para la recuperación física y para el desarrollo de los proyectos vinculados con cada iniciativa. En algunos casos (Complejo Frigorífico y Villa Anglo) se cuenta con estudios parciales avanzados (ie: inventario de existencias de materiales y/o elementos históricos) y se ha contado con el apoyo de instituciones extranjeras (ie: English Heritage (UK), J. von Liebig Museum (Alemania), Consejo Internacional de Museos, The International Committee for the Conservation of the Industrial Heritage -TICCIH-, etc.) (Véase adjunto 5 del anexo 6).

De acuerdo con estimaciones preliminares, y asumiendo la preselección de los casos citados, el costo de la primer etapa piloto ascendería a 0,45 millones de dólares. En el caso que esta iniciativa se implementase sería fundamental proceder a realizar los arreglos institucionales que permitan un aprovechamiento conjunto binacional de las actividades específicas de asistencia técnica que se desarrollen.

(3) Museo Itinerante "Encuentro de dos mundos" Con motivo de celebrarse el quinto centenario del descubrimiento de América, la UNER, Facultad de Ciencias de Administración, conjuntamente con otros museos de la zona del Río Uruguay, está organizando un museo itinerante con el propósito de: a) contribuir al conocimiento de diferentes aspectos de las poblaciones indígenas que habitaban la baja cuenca del Plata, b) a la mejorar la comprensión de los fenómenos culturales ocurridos durante la conquista y el contacto hispano-indígena y c) destacar la presencia de elementos de la cultura indígena como aspectos permanente del ser americano contemporáneo. La muestra abarca el período 1300-1700 y está organizada con un concepto moderno de museología que incluye exposiciones, conferencias, aporte artísticos de

expositores locales, documentales, divulgación de la música indigenista, etc. Esta actividad tiene previsto iniciarse en octubre de 1991 y finalizar en octubre de 1992, recorriendo el sur de Corrientes, la zona biancional fronteriza argentina-uruguaya y algunas áreas de la zona del delta bonaerense. Aprovechando esta actividad se busca, asimismo, estrechar las vinculaciones entre las Casas de Cultura y Museo de la zona fronteriza, integrar actividades de investigación arqueológica y etnográficas, y establecer modalidades de intercambio de materiales. La concreción de esta iniciativa depende actualmente de reunir el financiamiento necesario para equipamiento (exhibidores y equipo audiovisual), viáticos y gastos de viaje. Se estima que se requieren aproximadamente U\$S 60.000.- adicionales a los aporte realizados por los organizadores.

(iv) Cooperación sanitaria Como se indicó en el diagnóstico, en el área de salud se registran diversas acciones concretas de complementación y cooperación que se inscriben en las recomendaciones de las reuniones de Ministros de Salud del Cono Sur desarrolladas en Montevideo en 1986; Bs. As. 1988 y Santiago de Chile 1989. La actividad de CODEFRO en esta área debería dirigirse básicamente a fortalecer la tarea que desarrollan los grupos sanitarios binacionales de trabajo que se encuentran operando en la Región, alguno de ellos surgidos con el apoyo de CTM Salto Grande (ie: Grupo sanitario de cooperación Salto (ROU) - Concordia (ARG)). Las áreas focales de trabajo refieren a: a) materno-infantil y mortalidad infantil; b) enfermedades de transmisión sexual y SIDA; c) actividades de información, vigilancia, prevención y control epidemiológico, incluyendo cuando fuese necesario la revisión normas, métodos y enfoques estratégicos y d) programas educativos conjuntos a través de los medios de comunicación social compartidos. Complementariamente, se ha identificado como una necesidad generalizada en la región la realización de acciones específicas de formación de recursos humanos (ie: enfermería, paramédicos, técnicos de laboratorios, etc).

Los requerimientos para agilizar las acciones de los grupos de trabajo se concentran básicamente en tres áreas: 1. Equipamiento computarizado y desarrollo de software ⁶ para intercambio y registro de información; 2. apoyo en equipamiento hospitalario, centralmente en el área neo-natal, ya que la mortalidad neo-natal precoz es la que eleva fuertemente los índices de mortalidad infantil y 3. apoyo al financiamiento de ciclos educativos -especialmente para ampliar la cobertura hacia las poblaciones más vulnerables y zonas rurales- y para la difusión de campañas binacionales de vacunación. No existen estimaciones precisas sobre el monto de recursos que estos requerimientos implicarían y la forma operativa de ejecutarlos como proyectos. A este respecto una tarea central de CODEFRO en esta área sería propiciar nuevas reuniones de los grupos sanitarios para definir proyectos específicos de trabajo.

⁶Existe un acuerdo parcial para que el software sea previsto por OPS/OMS

Componente: (j) Fortalecimiento institucional

5.15. La Región Binacional del Río Uruguay está iniciando una experiencia inédita de integración y cooperación transfronteriza en el marco de un programa mayor de Mercado Común del Cono Sur. De la misma forma que el Río Rin vertebró las primeras acciones de cooperación fronteriza en Europa en los años 60, el Río Uruguay se constituye en el elemento común binacional de convergencia en esta subzona del MERCOSUR. La etapa que actualmente se inicia es sustantivamente diferente a los periodos anteriores de cooperación binacional, que estuvo *dominada por la realización de obras de gran envergadura y de dimensión nacional*. El eje central actualmente pasa por buscar mecanismos que favorezcan una mayor articulación y complementación productiva, tecnológica, ambiental y social, de mutuo beneficio y acentada en las demandas e intereses de las comunidades locales binacionales. Esta orientación básica del proceso de integración fronterizo define asimismo, por sus propias características, una modalidad muy descentralizada de acción. Las múltiples instituciones que operan en el área fronteriza generan vinculos transfronterizos de distinta intensidad y magnitud. El diagnóstico realizado en la Región confirmó esta situación, apareciendo en una primera sensación como un proceso caótico y anárquico. En realidad esta situación deviene de la multiplicidad de entes participantes, de los diferentes tipos de instituciones que participan y de la muy dispar experiencia en temas de cooperación, complementación e integración que los organismos públicos y privados tienen.

A nivel internacional, la experiencia más sólida en este tipo de proceso de interrelación transfronteriza es la desarrollada en el marco de la Comunidad Europea. Los iniciales intentos realizados entre las fronteras de los Países Bajos y Alemania y entre Alemania y Suiza/Francia (Regio Basiliensis) han dado lugar, en los años ochenta, a más de 32 organizaciones binacionales fronterizas, a la conformación de una Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) y esta previsto el desarrollo de un Centro de las Regiones Fronterizas Europeas. En conjunto con la CE se han establecido programas específicos de trabajo y de apoyo a proyectos locales. Si bien la experiencia europea fronteriza tiene una identidad propia muy afincada y recoge el carácter particular de cada una de sus áreas fronterizas, ofrece algunos elementos de guía para analizar posibles modalidades operativas e institucionales.

En el área del Río Uruguay, y asumiendo que CODEFRO continuará desarrollando especialmente actividades de promoción de iniciativas de integración, destacan tres debilidades principales en la gestión de la mayoría de las instituciones locales de la Región: a) desinformación (en un sentido amplio: quienes realizan tareas semejantes en su misma región y en el área limítrofe del país vecino, horizonte y objetivos concretos de mediano plazo, contactos interinstitucionales, opciones de financiamiento de proyectos, etc.) , b) dificultades para conceptualizar programas de trabajo y elaborar los proyectos respectivos y c) limitaciones en la puesta en marcha y evaluación de resultados.

Una alternativa para atender a estas restricciones es estructurar un programa de fortalecimiento desde la propia CODEFRO, contemporáneo con la puesta en marcha del programa global. Un antecedente importante para considerar es el Programa LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions) de la ARFE y co-financiado por la Comunidad Europea. En él se intenta principalmente apoyar con asistencia técnica y con una red de información a las instituciones de áreas de frontera que están desarrollando proyectos transfronterizos. Los canales principalmente utilizados son cursos de capacitación y training sobre experiencias concretas, asesoramiento de consultores sobre temas específicos, apoyo financiero para la realización de estudios preparatorios de base de proyectos, intercambio de experiencias interinstitucional, consolidación de fuentes de información, etc. En el caso del Río Uruguay debería considerarse también el fortalecimiento de equipamiento.

La información disponible actualmente no es suficiente para establecer los contenidos detallados de este programa binacional de fortalecimiento, debiéndose prever una etapa inicial de diseño y de relevamiento crítico de las instituciones participantes en las primeras fases del programa.

6. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y ORGANIZATIVOS DEL PROGRAMA

A. Marco Institucional del Programa

- 6.1. El Programa será ejecutado por CODEFRO, en forma directa (en el menor de los casos) y a través de la estructura institucional-técnica existente en la Región, es decir que la efectiva realización de las iniciativas propuestas reposará básicamente sobre la estructura Institucional existente, pues se pretende aprovechar al máximo la capacidad instalada de ambos países, apoyando su fortalecimiento. A los fines de su financiamiento interno y externo, el Programa reconocerá así varias prestatarias. Por ejemplo, para las líneas de financiamiento dirigidas a la construcción o modernización de entidades participantes de redes de infraestructura básica, al fortalecimiento institucional y al establecimiento de algunas de las facilidades de crédito binacional para fines productivos los Prestatarios serían los Gobiernos de la República Argentina y de la República Oriental del Uruguay en forma proporcional a los usos previstos y localización de las inversiones. En el caso de las acciones originadas en los programas globales ambientales, o en emprendimientos binacionales conjuntos o consorciados, ambos países serían los prestatarios directos. Por otra parte, ambos Gobiernos brindarían los avales para el financiamiento que se concedería a algunas de las actividades que se ejecutarían a través de convenios binacionales interinstitucionales siendo los Prestatarios las instituciones nacionales en caso de que sean elegibles por las fuentes externas. Finalmente, están previstas operaciones de financiamiento directo y/o de participación societaria con agentes del sector privado del Area Fronteriza y en el caso del financiamiento de pequeñas iniciativas-piloto los prestatarios serían ONGs elegibles. Las donaciones de asistencia técnica y/o recursos de cooperación internacional no reembolsable tendrían como receptor a la CODEFRO, quien los instrumentará a través de convenios específicos con las instituciones correspondientes.
- 6.2. La Agencia Ejecutora del Programa será la **COMISION DE COOPERACION PARA EL DESARROLLO DE ZONAS DE FRONTERA ARGENTINA-URUGUAY (CODEFRO)**, la cual recibiría los recursos de financiamiento que correspondieran a su directa administración mediante la suscripción de un Convenio Subsidiario de Transferencia firmado por los Gobiernos de ambos países; en términos y condiciones aceptables para las fuentes de financiamiento externo e interno. Similares disposiciones se adoptarán para aquellos casos en que el financiamiento externo sea tomado por los Gobiernos y canalizado a instituciones de ambos países.
- 6.3. La ejecución y coordinación del Programa parecería conveniente que estuviera a cargo de una **Unidad Ejecutora del Programa (UEP)** que será creada a estos efectos en forma conjunta con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo a través de su Oficina de Servicios de Proyectos. La UEP contará, por un lado, con la autonomía de decisión y

ejecución necesarias para su cometido mientras que, por otra parte, responderá orgánicamente a la supervisión de las autoridades de la CODEFRO-PNUD.

4.4.

La UEP tendrá como función principal la coordinación de la ejecución, supervisión, seguimiento y evaluación de todas las actividades incluidas en el **PROGRAMA DE INTEGRACION FRONTERIZA ARGENTINO-URUGUAYA SOBRE EL RIO URUGUAY** y será responsable de asesorar a la CODEFRO en cuanto a los acuerdos y convenios con las instituciones participantes, contrataciones de técnicos y firmas consultoras privadas, subcontrataciones con organismos mixtos, etc. Asimismo, la UEP será responsable del seguimiento de los diversos componentes del Programa y la elaboración de informes de progreso y de evaluación de la marcha del mismo. Complementariamente, la UEP deberá apoyar a CODEFRO en la preparación de los informes técnicos que requieran las diversas fuentes de financiamiento local e internacional, a la vez que tendrá la responsabilidad de preparar los informes financieros que corresponda. Como parte básica de sus funciones, la UEP deberá establecer mecanismos de seguimiento y coordinación con las diversas instituciones participantes, quienes reportaran periódicamente los avances realizados en sus respectivas áreas.

4.5.

Como se señaló anteriormente en otras partes de este informe, la ejecución de las diferentes actividades del Programa se efectuará mediante la acción principal de distintos organismos especializados de ambos países con actividades y competencia en el área de frontera. Estas instituciones constituyen las **entidades participantes del Programa**. En este sentido, para asegurar la participación de organismos e instituciones encargadas de la ejecución de componentes específicos del Programa, la UEP firmará una serie de contratos subsidiarios y/o convenios de ejecución y/o convenios de cooperación técnica. Sin perjuicio de que se incorporen instituciones adicionales durante la marcha del Programa, se han iniciado contactos formales e informales a nivel técnico y operativo con:

a) El INTA, el INIA, Agencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería (ie: UAPAG) y Fundaciones privadas (ie: Grupos CREA, Fundación para el Adelanto de la Ciencia y Tecnología, Cooperativas de Bella Unión, etc.) para la ejecución del módulo binacional de tecnología agraria y agroindustrial;

b) El Banco Nación Argentina, Banco de Entre Ríos y el Banco de la República para la ejecución del subcomponente de Financiamiento Binacional de Inversiones incluido en el componente de Desarrollo Agroindustrial;

c) El LATU, el INTI, Universidad de Entre Ríos y otros organismos para la ejecución de los programas de investigación y transferencia de tecnología de postcosecha y procesamiento agroindustrial de productos y el programa de tipificación y control de calidad de productos incluidos en el componente de Desarrollo Agroindustrial;

- d) El Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (Dirección de Sanidad Vegetal) de la ROU y la Subsecretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (Dirección de Sanidad Vegetal) de la RA para las actividades referidas al módulo binacional de Sanidad Vegetal;
- e) Diversas federaciones económicas, corporaciones de desarrollo y cooperativas regionales, con experiencia en el área en tareas de promoción empresarial y capacitación gerencial para la co-ejecución de actividades en los módulos de información y capacitación del Programa;
- f) Entidades empresariales (Movimiento Horticultores), cooperativas (Calagua, Cafray) y firmas privadas para coparticipar en joint-ventures de proyectos pilotos experimentales, investigación aplicada, etc.;
- g) Diversos Organismos Internacionales (OIM, IICA, CEPAL, INTAL, etc.), han indicado su interés en apoyar o, eventualmente, ejecutar acciones o áreas de subcomponentes;
- h) ONGs vinculadas con desarrollo local (CIESU, Movimientos Rurales, CEADEL, y otras) para los pequeños proyectos productivos, asesoramiento a productores, operadores de créditos a pequeños emprendimientos;
- i) Organismos Internacionales (CARU), Municipalidades del área fronteriza, Comisiones ambientales específicas (nacionales y binacionales), Obras Sanitarias de Entre Ríos y del Estado (ROU), y ONGs (ie: Movimiento ecológico de Colón, Grupo ecológico de Mercedes) para las acciones correspondientes a saneamiento ambiental, control de calidad de aguas del Río Uruguay y difusión de la problemática medio ambiental binacional.
- j) Universidad de la República, Universidad Nacional de Entre Ríos, Universidades Privadas para coparticipar en las actividades referidas a intercambio universitario, carreras profesionales binacionales, transferencia de información, etc.;
- k) Organismos públicos de Educación y Cultura Provincial y Departamental, Casas Municipales de Cultura y entidades civiles de apoyo a la cultura local para la realización de eventos de integración y promoción socio-cultural;
- l) Instituciones públicas como la Comisión Nacional de Museos, Monumentos y Lugares Históricos de Entre Ríos, Instituto Argentino de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo (ARG), Ministerio de Educación y Cultura (ROU), Comisión Nacional de Patrimonio Histórico, Artístico y Cultural de la Nación (ROU), e instituciones privadas (ie: ONG Propuestas Americanas/ Preoyectos de Patrimonio Cultural) para tomar parte de las actividades de recuperación del patrimonio cultural e histórico regional;

m) Empresarios privados de medios de comunicación para cooperar en las acciones tendientes a integrar los mecanismos de difusión e información y cultura regional binacional;

n) Direcciones provinciales, departamentales y municipales de turismo para las etapas de relevamiento de información de atractivos turísticos, complementación en estrategias de marketing y de provisión de información y servicios turísticos.

o) ONGs (ie: CEPLATUR ARG-RCU) orientadas hacia la identificación y puesta en marcha de pequeños proyectos turísticos;

p) Organismos vinculados con la salud pública regional y los "grupos sanitarios binacionales" para asumir las acciones de coordinación y transferencia de información epidemiológica; coordinación de programas materno-infantil, cursos de capacitación;

q) Federaciones económicas y corporaciones de desarrollo, empresas de Gas (EGASER), Municipios para el módulo de evaluación de una red binacional de distribución de gas;

r) Organismos del sector público nacional y provincial (Administraciones de Puertos, Subsecretarías de Transporte, Direcciones de Vialidad, Administración de Ferrocarril de Uruguay, Ferrocarriles Argentinos), Cámaras empresariales y firmas comerciales de transporte para ejecutar diversas acciones y proyectos referidos al sector transporte;

s) Organismos del sector público, especialmente nacional, involucrados en las operatorias necesarias para el movimiento fronterizo de personas y mercancías (Ministerios de Relaciones Exteriores, Comités de Frontera Aduanas, Migraciones, Autoridades de control fronterizo, Servicios de contralor sanitario, etc.) para el análisis de nuevas modalidades de facilitación binacional del comercio y producción.

6.6 Para la realización de muchas actividades que no puedan descentralizarse en entidades privadas o públicas regionales o en los casos que éstas a su vez requieran de apoyo específico, la CODEFRO deberá contratar firmas consultoras, instituciones u organismos nacionales e internacionales y/o consultores independientes.

6.7 Asimismo, la organización del Programa espera contar con el apoyo, vía cooperación horizontal instrumentable a través del PNUD, de experiencias semejantes realizadas en otros países (ie: Fundación Chile para asesorar la formación de la Fundación del Río Uruguay) y vía programas específicos con la Comunidad Europea para recoger la experiencia en la implementación de los programas binacionales universitarios, educativos, de ciencias, regionales y fronterizos.

B. La Organización y Administración del Programa

6.8. El Programa será ejecutado mediante la siguiente estructura organizativa:

a) A nivel central, **la CODEFRO como Agencia Ejecutora del Programa**, tendrá a su cargo la coordinación general de las entidades ejecutoras, la supervisión de la ejecución y el seguimiento y evaluación de la marcha del Programa. En particular, la CODEFRO desarrollará las siguientes funciones:

- 1) Formulará y/o modificará las políticas institucionales correspondientes y supervisará permanentemente las labores de la UEP;
- 2) Analizará para su aprobación, incluyendo eventuales modificaciones, el Plan Anual de Operaciones (PAO) del Programa;
- 3) Intervendrá eventualmente para garantizar la oportuna entrega de los recursos financieros requeridos para el cumplimiento del PAO;
- 4) Supervisará la marcha del Programa y la ejecución de sus distintos componentes incluyendo eventuales intervenciones ante las instituciones ejecutoras encargadas de aspectos específicos según los convenios correspondientes;
- 5) Evaluará el desempeño de la UEP y de su Director y tomará las medidas correspondientes.

b) A nivel regional binacional, **se establecerá la Unidad Ejecutora del Programa (UEP)** la cual tendrá la responsabilidad de la coordinación permanente de la ejecución de los distintos componentes del Programa. La UEP estará compuesta por un equipo reducido de profesionales de alta calificación. Estará dirigida por el **Director del Programa** quien será seleccionado por la CODEFRO con el acuerdo de los entes de financiamiento externo. Al Director responderán especialistas sectoriales (i.e. en desarrollo agroindustrial, en turismo, en redes de infraestructura, transporte, medio ambiente y en aspectos institucionales y normativas) así como un Jefe de Administración y Contabilidad. Los especialistas sectoriales tendrán a su cargo la coordinación, preparación y negociación de las tareas de los organismos e instituciones encargadas de implementar distintos componentes del Programa así como del seguimiento y supervisión permanente de la marcha de la ejecución de dichos componentes. En el caso del Especialista en Desarrollo Agroindustrial se agregarán funciones de dirección y supervisión del personal profesional que compondrá las Unidades y Centros previstos para la ejecución del Subcomponente de Servicios Binacionales de

Promoción Productiva y Desarrollo Empresarial. Asimismo, las actividades previstas de asistencia técnica y otras relativas al Subcomponente de Fortalecimiento Institucional Binacional para Actividades Productivas serán coordinadas por el especialista sectorial de Desarrollo Agroindustrial.

Las funciones de la UEP serán:

- i) Ejecutar el Programa mediante la coordinación y adopción de todas las acciones necesarias para la correcta implementación de los componentes del mismo.
- ii) Preparar los Planes Anuales Operativos (PAOs) de ejecución y los Presupuestos correspondientes. Tramitar la oportuna entrega de los recursos financieros y técnicos requeridos para su cumplimiento.
- iii) Mantener los sistemas de información administrativo-contables necesarios para la correcta ejecución del Programa y para la correcta administración de los recursos del mismo.

Estas funciones serán ejecutadas por el Director del Proyecto y aprobadas por la CODEFRO.

c) A nivel de las actividades específicas se implementarán los convenios y contratos con las entidades participantes, quienes serán los responsables y en muchos casos también los beneficiarios directos de las iniciativas puestas en marcha por el Programa. En algunos casos se prevé la participación instrumental de organismos e instituciones internacionales (ie: INTAL, IICA, etc.).

(d) Además de la CODEFRO y la UEP, se propone la creación de un Comité Consultivo del Programa compuesto por miembros representantes de todas las instituciones involucradas en la ejecución del mismo, por representantes de los organismos de financiamiento y por representantes de las organizaciones productivas-empresariales del Área Fronteriza. Será presidido por el representante de la CODEFRO. Las funciones de este Comité serán eminentemente consultivas y a través de sus actividades se espera que la agencia ejecutora del Programa incorpore permanentemente información sobre los impactos que la ejecución del mismo provoca en la región así como datos que permitan mejorar la coordinación interinstitucional y la ejecución del Programa. El Comité Consultivo sesionará en forma trimestral. El producto principal de las sesiones del Comité Consultivo serán sus Actas de Sesión en las cuales se espera que constarán todas las informaciones, opiniones y sugerencias de sus participantes sobre la marcha y ejecución del Programa, con el fin de que la UEP las tome en consideración. Además de los miembros permanentes del Comité Consultivo, podrán asistir invitados por el mismo a solicitud de éstos o por iniciativa de

algunos de los miembros del Comité. Cabe recalcar que las funciones de este Comité, como su nombre lo indica, **no son ejecutivas**.

C. La Ejecución de algunos aspectos particulares del Programa.

- 6.9. La ejecución de los distintos componentes del Programa requerirá del establecimiento de una serie de acuerdos y reglamentos específicos en muchas de las actividades contempladas. En esta sección, sin perjuicio de que se agreguen, posteriormente, otros aspectos, se presentan algunos de los principales procedimientos de ejecución.
- 6.10. La ejecución del componente agroindustrial del Programa reconoce una instancia de coordinación central y un numeroso conjunto de actividades a cargo de organismos, instituciones y agentes del sector privado que operarían descentralizadamente. La coordinación central de la ejecución del componente estará a cargo de la UEP a través del especialista sectorial en Desarrollo Agroindustrial y su equipo de profesionales. Desde la UEP se promoverán, revisarán y se supervisará la suscripción y ejecución de los convenios binacionales entre instituciones públicas y/o privadas de ambos países así como se ejecutarán algunas acciones directamente. En general, la implementación de estas actividades **no involucrará directamente a personal de la UEP** pues se delegarán en instituciones existentes las tareas programadas.
- 6.11. A diferencia de otros subcomponentes y módulos, la provisión de los Servicios Binacionales de Promoción Productiva y Desarrollo Empresarial no está cubierta en forma integral en el Área Fronteriza. La concepción de este tipo de actividades, según se ha ya señalado en el diagnóstico, se enmarcaría adecuadamente en las funciones de la propuesta creación de la Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Río Uruguay, **con un manejo primordialmente a cargo del sector privado empresarial de la región**. Sin embargo, la no existencia actual de ese tipo de organismo en la región provoca el dilema operativo de "tener que esperar el establecimiento y operación de la FIDRU antes de iniciar estas acciones, dejando insatisfecha la demanda existente" o "satisfacer la demanda identificada de estos servicios con una instancia organizativa intermedia". La propuesta presente opta por la segunda opción lo cual implica aumentar las atribuciones y personal incorporado a la UEP-CODEFRO durante los primeros tres años del Programa. Así, está previsto que se establezcan en la UEP, bajo la supervisión y dirección del especialista sectorial en Desarrollo Agroindustrial las facilidades necesarias para operar la Unidad Binacional de Información, Capacitación y Formación Gerencial, el Módulo de Promoción de Nuevos Productos de Exportación No Tradicional (Centro Binacional de Gestión Productiva) y el Fondo Binacional de Preinversión. La localización de estas actividades deberá ser estudiada y negociada oportunamente entre los organismos y agentes económicos involucrados.

- 6.12. **La conformación, establecimiento y puesta en marcha de la Fundación Binacional del Río Uruguay es un objetivo muy significativo.** En este sentido, se prevé, entonces, la constitución de un **Comité Pro Fundación** organizado desde la UEP con el fin de que el mismo se convierta en el elemento convocante para dinamizar el proceso de creación de la Fundación. El Comité estará compuesto de representantes de organizaciones empresariales, empresarios, productores y otros integrantes representativos de las comunidades del Area Fronteriza. Se estima que las acciones conjuntas del Comité, la UEP y la asistencia técnica permitirían que luego de tres años de iniciado el Programa, la FRU comenzara sus actividades. A partir de entonces, la UEP transferiría todos los recursos destinados hasta entonces a actividades de promoción empresarial y desarrollo productivo por medio de un Convenio específico.
- 6.13. El Programa Binacional de Preinversión se organizaría dentro de la UEP con un pequeño grupo de profesionales calificados en esta materia. Los mismos interactuarían con los organismos de investigación involucrados en el Programa, con los integrantes del CBGP, con los empresarios del sector privado etc. Se prevé la firma de un convenio o contrato de fideicomiso entre el Programa y Bancos comerciales seleccionados de la región para la ejecución de las operaciones financieras.
- 6.14. Para las actividades de apoyo financiero en el componente agroindustrial o eventualmente en turismo, la CODEFRO firmaría un Contrato de establecimiento de un Fondo en Fideicomiso ("Trust Fund") para la administración financiera de estos subcomponentes y módulos del Programa con el Banco de la Nación, Banco de Entre Ríos y el Banco de la República. Estos últimos operarían los Programas de Crédito de acuerdo a normas y procedimientos incorporados al mencionado contrato. En este instrumento, además, se establecerían las condiciones relativas a los riesgos de cambio, tasas de interés, avales, información; es decir todas las condiciones de la operatoria crediticia. En este sentido deberá establecerse un Reglamento de Crédito con características similares a los vigentes en ambos países para los programas de crédito global pero armonizando a la problemática de promoción fronteriza de integración y cooperación y las condiciones de garantías, plazos e intereses.
- 6.15. En otros casos (ie: red de saneamiento ambiental, red de gas) parecería más conveniente organizar un **Consorcio Binacional de Ejecución**, que involucraría a las diferentes entidades participantes. Por diferentes razones (ie: competencia legal y administrativa) la ejecución de estos proyectos requiere de la participación activa de un conjunto de instituciones, las cuales pueden ser agrupadas bajo la fórmula de un consorcio de fines específicos y por tiempo limitado. Este Consorcio establecerá, junto con los organismos financieros multilaterales o privados que apoyen la realización de estas obras, los mecanismos particulares para el cumplimiento de sus objetivos.

- 6.16. En los casos donde se esta previendo el establecimiento de un Fondo de promoción de alguna actividad (ie: intercambio interuniversitario, cooperación en investigaciones tecnológicas, etc.) parecería adecuado establecer un **Comite Técnico de Administración** de dichos recursos, integrado por las entidades participantes de ambos países, la UEP y la CODEFRO. Este Comité establecería los reglamentos de adjudicación de recursos y los mecanismos de concurso al que deberían someterse los postulantes de subsidios. Para facilitar la operatoria administrativa, el Fondo debería ser administrado en sus aspectos financieros por la UEP y el PNUD.
- 6.17. En términos generales debe preverse que dado el **carácter binacional del Programa necesariamente deben buscarse fórmulas operativas idóneas y específicas para corresponder con la naturaleza del Programa.**

D. Seguimiento y Evaluación

- 6.18. La puesta en marcha del Programa de Integración Fronteriza del Río Uruguay y su implementación constituirán, indudablemente, **una experiencia-piloto para los países que la emprenden y para buena parte de América Latina.** En este sentido, las lecciones que se puedan extraer de esta experiencia constituirán un aporte muy valioso para el diseño y **replicabilidad de otras iniciativas similares.** Por otra parte, este Programa se ejecuta en el marco de un proceso de integración y cooperación subregional más amplio, MERCOSUR, que le sirve de marco referencial general y al cual deberían converger, y apoyar, los esfuerzos de la ejecución e implementación de este Programa. A este respecto, debería preverse que a lo largo de su ejecución es probable que deban introducirse modificaciones que se justifiquen especialmente desde la dinámica que va tomando el MERCOSUR. Por tal razón, en algunos casos se previó la constitución de Fondos orientados hacia promover acciones e iniciativas de integración que en su ejecución pudieran introducirse las modificaciones de prioridades que las cambiantes circunstancias de los avances del Mercado Común aconsejaran. Estos argumentos refuerzan la necesidad de contar con un **Sistema de Seguimiento, Reprogramación y Evaluación del Programa.**
- 6.19. Se propone la conformación de una **Unidad de Seguimiento, Reprogramación y Evaluación del Programa (USRE)** que debería estar localizada fuera de la UEP. Sin perjuicio de posteriores decisiones y estudios, parece conveniente ubicar la USRE en la Secretaría Técnica de la CODEFRO. Las funciones de "seguimiento" se vinculan a la supervisión de la ejecución del programa y generan información útil para la gerencia del mismo; así, la USRE realizaría estas tareas recabando, procesando y analizando toda la información correspondiente al seguimiento. Esta información junto con la que se origine fuera del Programa (ie: prioridades y cuellos de botella en el proceso de integración

MERCOSUR) constituiría la base para eventuales estudios de Reprogramación. Estas funciones se complementan con actividades propias de CODEFRO, que tiene previsto tener un área de trabajo de monitoreo del proceso global y fronterizo de integración y cooperación binacional. Los objetivos de este grupo de trabajo son mucho más abarcativos que los propuestos aquí para la USRE, que sólo se refiere a la ejecución de este Programa.

- 6.20.** La evaluación del Programa sería responsabilidad de la Secretaría Técnica de la CODEFRO, y de los organismos de financiamiento, los que proveerán de los recursos, términos de referencia y supervisión necesarios para la ejecución de los "Estudios de Base", la "Evaluación Parcial" (en tiempo de ejecución de cada componente y módulo) y la "Evaluación Ex-post" del Programa. Estos trabajos en principio, deberían ser realizados por grupos independientes (i.e. Organismos Internacionales no presentes en la ejecución, ONGs, Universidad o firmas consultoras).
- 6.21.** Sin perjuicio de que se establezcan procedimientos de evaluación particulares en los diferentes componentes que integran este Programa, la evaluación debería consistir en un examen técnico acerca del cumplimiento de los objetivos, de las razones por los cuales no pudieron alcanzarse las metas previstas y de las recomendaciones sobre futuras acciones. Como todo proceso que recién comienza, este Programa adoptó una estrategia para la consecución de los propósitos y un conjunto de acciones para su logro. La evaluación debería referirse a todos los aspectos que subyacen detrás del Programa y a su ejecución. En tal sentido, será de suma utilidad para acciones futuras, y eventualmente para su replicabilidad en otras áreas fronterizas, analizar los resultados obtenidos en el desarrollo y la articulación de los sectores económicos empresariales privados y los mecanismos que resultaron más idóneos para su logro.

7. COSTO Y FINANCIACION DEL PROGRAMA

- 7.1. Una primera estimación del costo total del Programa indica que el mismo se eleva al equivalente de aproximadamente U\$S 50 millones. Los costos-base del proyecto fueron calculados a marzo de 1991 y están sujetos a estimaciones más precisas. La ejecución de algunos estudios de pre y factibilidad determinarán nuevos requerimientos de financiación no incluidos en la cifra indicativa anterior. En dos casos (red binacional de abastecimiento de gas y saneamiento ambiental) las demandas de financiamiento ascenderán a cifras importantes, como se indica posteriormente.
- 7.2. En los cuadros 7.1, 2, 3 y 4 se presentan algunos aspectos y rubros de financiamiento desagregando los costos de los componentes y principales subcomponentes y módulos. La calidad de las estimaciones de costo varían entre los diferentes componentes y, en algunos casos, deberían considerarse sólo como cifras indicativas de la magnitud relativa del gasto, sujetas a revisión. Debe tenerse presente también que, en otras situaciones, las actividades previstas en el Programa son una extensión binacional de acciones que se realizan en el plano nacional. En estos casos sólo se incluyeron los costos derivados de la ampliación del marco de estos proyectos y no se computan los gastos corrientes de llevarlas adelante.
- 7.3. Como se observa en el primer cuadro, el componente de cooperación y desarrollo agroindustrial da cuenta de casi el 60% de los gastos programados inicialmente. Esta situación resulta de tres hechos principales: a) se privilegió la cooperación y complementación que podría gestarse en el sector privado-empresarial; b) el sector tiene un grado de maduración que permite viabilizar acciones de complementación fronteriza y c) se observaron y detectaron varios proyectos en los cuales se podrían aprovechar las economías de escala (tanto a nivel de la firma como del sector agroindustrial) que aparecen a partir de profundizar la relación fronteriza.
- 7.4. En otros componentes, la etapa cubierta por este Programa está más orientada hacia la realización de estudios de factibilidades y pre-inversión, que determinarán nuevos requerimientos en el futuro. Los casos más claros y probables que planteen nuevas demandas han sido indicados en los cuadros con doble asterisco.
- 7.5. Una aproximación realista indicaría que los requerimientos de financiamiento externo se elevan a cerca del 65% del total del costo del Programa. El resto debería ser sufragado con recursos locales, destacándose un aporte significativo del sector privado. Este aporte se concretaría tanto en aportes iniciales de contrapartida, como a través de la compra de los servicios que las actividades del Programa provean en la Región.

7.6. El financiamiento externo abarca un conjunto muy amplio de tipos de acciones (ie: asistencia técnica, financiamiento de inversiones, recursos de pre-inversión, etc) Se han incluido también fondos de cooperación, que tienen como objetivo apoyar la concreción de algunos proyectos pero a través de una modalidad particular de licitación y concurso. (Véase Capítulo 6 sobre aspectos organizativos). Este tipo de Fondos son corrientemente utilizados en la Comunidad Europea para operar un conjunto amplio de actividades interrelacionadas pero descentralizadas.

CUADRO VII.1 Estimaciones totales de costo del Programa de
Cooperación e Integración Fronterizo (*)

(millones de u\$s)

Componente	Monto total	Plazos tentativos	Requerimientos tentativos
(a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial	33.60	60 meses	Inciertos
(i) Servicios Tecnológicos Binacionales	9.80		
1.Cooperación Tecnológica Agropecuaria y Forestal	(2.25)		
2.Sanidad Vegetal	(0.50)		
3.Tecnologías de Poscosecha	(2.50)		
4.Procesamiento Agroindustrial	(2.25)		
5.Tipificación y Control de Calidad	(2.30)		
(ii) Servicios Binacionales de Promoción Productiva	10.10		
6.Unidad de Información, Capacitación y Formación Gerencial	(2.90)		
7.Nuevos Productos de Exportación no Tradicional	(6.20)		
8.Preinversión	(1.00)		
(iii)Financiamiento Binacional de Inversiones	13.00		
9.Financiamiento de Pequeñas Iniciativas	(3.00)		
10.Crédito Agroindustrial	(10.00)		
(iv) Fortalecimiento Institucional	0.70		
11.Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Río Uruguay (FIDRU)	(0.70)		
(b) Complementación y Desarrollo Turístico	1.00	16/18 meses	Financiamiento de Pequeños Proyectos Productivos (aprox. 2.5)
(c) Facilitación, Desregulación y Simplificación del Comercio y del Transporte	0.50	12 meses	Financiamiento de equipamiento
(d) Obras Múltiples para facilitación en pasos de frontera	0.25	6 meses	Financiamiento de obras y remodelación
(e) Redes de Infraestructura de Transporte	4.00	36 meses	Financiamiento de obras
(i) Red portuaria y fluvial	(2.80)		
(ii) Infraestructura vial	(1.00)		
(iii)Equipamiento ferroviario	(0.20)		
(f) Energía: Red de abastecimiento regional de gas	2.50	14 meses	Financiamiento de la obra (aprox. 50.0)

CUADRO VII.1 Estimaciones totales de costo del Programa de
Cooperación e Integración Fronterizo (**)

Continuación..

(millones de u\$s)

Componente	Monto total	Plazos tentativos	Requerimientos tentativos
(g) Preservación del Medio Ambiente	0.50	8 meses	Financiamiento de las acciones previstas
(h) Contaminación del Río Uruguay y red de Saneamiento	3.00	18 meses	Financiamiento de obras
(i) Integración Socio-Cultural y Cooperación Sanitaria	2.50	1.8 Mill. u\$s en 60 meses y 0.7 en 12 meses	Financiamiento de obras y actividades
(j) Fortalecimiento Institucional (CODEFRO e instituciones binacionales)	1.00	60 meses	Incierto
TOTAL (**)	48.85		

(*) Se ha desagregado el componente Agroindustrial y Redes de Infraestructura en los módulos que lo conforman dada la importancia relativa de los mismos.

(**) No se incluyen los costos de la Unidad de Ejecución del Programa (UEP).

CUADRO VII.2 Estimación de la Desagregación anual del costo aproximado del Programa
(millones de u\$s)

Componente	año 1	año 2	año 3	año 4	año 5	TOTAL
(a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial	4.65	7.80	8.60	7.20	5.35	33.60
(i) Servicios Tecnológicos Binacionales						
1.Cooperación Tecnológica Agrosecuaria y Forestal	0.35	0.65	0.65	0.30	0.30	2.25
2.Sanidad Vegetal	0.00	0.25	0.15	0.10	0.00	0.50
3.Tecnologías de Poscosecha	0.50	0.30	0.60	0.30	0.30	2.50
4.Procesamiento Agroindustrial	0.30	0.40	0.60	0.50	0.45	2.25
5.Tipificación y Control de Calidad	0.70	0.60	0.40	0.30	0.30	2.30
(ii) Servicios Binacionales de Promoción Productiva						
6.Unidad de Información, Capacitación y Formación Gerencial	0.30	0.55	0.55	0.50	0.50	2.90
7.Nuevos Productos de Exportación no Tradicional	1.00	1.20	1.50	1.50	1.00	6.20
8.Preinversión	0.10	0.20	0.40	0.20	0.10	1.00
(iii)Financiamiento Binacional de Inversiones						
9.Financiamiento de Pequeñas Iniciativas	0.20	0.40	1.00	1.00	0.40	3.00
10.Credito Agroindustrial	0.50	2.50	2.50	2.50	2.00	10.00
(iv) Fortalecimiento Institucional						
11.Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Río Uruguay (FICRU)	0.20	0.25	0.25	---	---	0.70
(b) Complementación y Desarrollo Turístico	0.60	0.40	---	---	---	1.00
(c) Facilitación, Desregulación y Simplificación del Comercio y del Transporte	0.50	---	---	---	---	0.50
(d) Obras Múltiples para facilitación en pasos de frontera	0.25	---	---	---	---	0.25
(e) Redes de Infraestructura de Transporte	0.30	1.50	1.10	0.60	0.30	4.30
(i) Red vial y fluvial	0.30	0.90	1.00	0.60	---	2.80
(ii) Infraestructura vial	0.30	0.60	0.10	---	---	1.00
(iii)Equipamiento ferroviario	0.20	---	---	---	---	0.20
(f) Energía: Red de abastecimiento regional de gas	0.75	1.25	0.50	---	---	2.50
(g) Preservación del Medio Ambiente	0.50	---	---	---	---	0.50
(h) Contaminación del Río Uruguay y red de saneamiento	0.90	0.90	0.60	0.60	---	3.00
(i) Integración Socio-Cultural y Cooperación Sanitaria	0.90	0.45	0.45	0.35	0.35	2.50
(j) Fortalecimiento Institucional (CODEFRO e instituciones binacionales)	0.20	0.30	0.30	0.10	0.10	1.00
TOTAL	10.05	12.60	11.55	8.95	5.80	48.25

(a) --- Habrá nuevos gastos en el futuro que no pueden estimarse ahora y que requieren financiamiento.

(b) --- La ejecución de nuevas etapas no tiene previsto recurrir a financiamiento via CODEFRO.

CUADRO VII.3 Estimaciones preliminares sobre el financiamiento del programa.
(millones de u\$s)

Componente	Aporte Local		Requerimientos		TOTAL
	Gobiernos y Entidades Públicas o Autárquicas	Privado	Externos		
	(a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial	5.95	6.95	20.70	
(i) Servicios Tecnológicos Binacionales					
1. Cooperación Tecnológica Agropecuaria y Forestal	0.55	0.45	1.25	2.25	
2. Sanidad Vegetal	0.20	0.10	0.20	0.50	
3. Tecnologías de Poscosecha	0.80	0.80	0.90	2.50	
4. Procesamiento Agroindustrial	0.65	0.60	1.00	2.25	
5. Tipificación y Control de Calidad	0.50	0.80	1.00	2.30	
(ii) Servicios Binacionales de Promoción Productiva					
6. Unidad de Información, Capacitación y Formación Gerencial	0.50	1.50	0.90	2.90	
7. Nuevos Productos de Exportación no Tradicional	1.10	1.00	4.10	6.20	
8. Preinversión	0.15	0.10	0.75	1.00	
(iii) Financiamiento Binacional de Inversiones					
9. Financiamiento de Pequeñas Iniciativas	0.40	0.50	2.10	3.00	
10. Crédito Agroindustrial	1.00	1.00	8.00	10.00	
(iv) Fortalecimiento Institucional					
11. Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Río Uruguay (FIDRU)	0.10	0.10	0.50	0.70	
(b) Complementación y Desarrollo Turístico	0.10	0.10	0.80	1.00	
(c) Facilitación, Desregulación y Simplificación del Comercio y del Transporte	0.15	0.00	0.35	0.50	
(d) Obras Múltiples para facilitación en pasos de frontera	0.05	0.00	0.20	0.25	
(e) Redes de Infraestructura de Transporte	0.60	0.50	2.90	4.00	
(i) Red portuaria y fluvial	0.30	0.50	2.00	2.80	
(ii) Infraestructura vial	0.20	0.00	0.80	1.00	
(iii) Equipamiento ferroviario	0.10	0.00	0.10	0.20	
(f) Energía: Red de abastecimiento regional de gas	0.10	0.40	2.00	2.50	
(g) Preservación del Medio Ambiente	0.10	0.00	0.40	0.50	
(h) Contaminación del Río Uruguay y red de Saneamiento	0.10	0.10	2.80	3.00	
(i) Integración Socio-Cultural y Cooperación Sanitaria	0.20	0.10	2.20	2.50	
(j) Fortalecimiento Institucional (CODEFRO e instituciones binacionales)	0.10	0.10	0.80	1.00	
TOTAL	7.45	8.25	33.15	48.85	

CUADRO VII.4 Principales rubros del financiamiento externo del Programa
(millones de u\$s)

Componente	Asistencia Técnica y donaciones	Prestamos de Preinversión	Pequeños Proyectos	Fondos de Proacción de Intag.	Creditos ordinarios	TOTAL
(a) Cooperación y Desarrollo Agroindustrial	2.05	1.55	3.90	2.50	10.70	20.70
(i) Servicios Tecnológicos Binacionales	0.55	0.50	-	1.00	2.30	4.35
1.Cooperación Tecnológica Agropecuaria y Forestal	0.25	-	*** (A)	1.00	-	1.25
2.Sanidad Vegetal	***	0.20	-	-	-	0.20
3.Tecnologías de Posposecha	0.10	0.10	-	-	0.70	0.90
4.Procesamiento Agroindustrial	0.10	0.10	-	-	0.90	1.00
5.Tipificación y Control de Calidad	0.10	0.10	-	-	0.90	1.00
(ii) Servicios Binacionales de Proacción Productiva	0.90	0.35	2.10	1.50	0.40	5.75
6.Unidad de Información, Capacitación y Formación Serencial	0.50	-	-	-	0.40	0.90
7.Nuevos Productos de Exportación no Tradicional	0.25	0.25	2.10 (B)	1.50	-	4.10
8.Preinversión	0.15	0.60	-	-	***	0.75
(iii)Financiamiento Binacional de Inversiones	0.10	0.20	1.80	0.90	8.00	10.10
9.Financiamiento de Pequeñas Iniciativas	0.10	0.20	1.80	-	-	2.10
10.Crédito Agroindustrial	-	-	-	-	8.00	8.00
(iv) Fortalecimiento Institucional	0.50	0.00	0.00	0.00	0.00	0.50
11.Fundación Binacional de Integración y Desarrollo del Rio Uruguay (FIDRU)	0.50	-	-	-	-	0.50
(b) Complementación y Desarrollo Turístico	0.40	-	0.40	-	-	0.80
(c) Facilitación, Desregulación y Simplificación del Comercio y del Transporte	0.35	-	-	-	***	0.35
(d) Obras Múltiples para facilitación en pasos de frontera	-	0.20	-	-	-	0.20
(e) Redes de Infraestructura de Transporte	0.10	1.00	0.00	0.00	1.80	2.90
(i) Red portuaria y fluvial	-	0.20	-	-	1.80	2.00
(ii) Infraestructura vial	-	0.80	-	-	***	0.80
(iii)Equipamiento ferroviario	0.10	***	-	-	***	0.10
(f) Energía: Red de abastecimiento regional de gas	-	2.00	-	-	***	2.00
(g) Preservación del Medio Ambiente	0.40	***	-	***	-	0.40
(h) Contaminación del Rio Uruguay y red de Saneamiento	0.60	2.00	-	-	***	2.60
(i) Integración Socio-Cultural y Cooperación Sanitaria	0.20	0.20	0.10 (C)	1.70	***	2.20
(j) Fortalecimiento Institucional (CODESFO e instituciones binacionales)	0.80	-	-	-	-	0.80
TOTAL	5.10	6.95	4.40	4.20	12.50	33.15

*** Habrá nuevos gastos en el futuro que no pueden estimarse ahora y que requieren financiamiento.

(A)Fondo de Cooperación Tecnológica

(B)Fondo de Proyectos Pilotos

(C)Fondo de Intercambio Universitario

(D)Exclusivamente etapa de diseño y evaluación

(E)No incluye capacitación y difusión

(H)Se incluyen eventuales aportes directos de capital

8. BENEFICIOS Y JUSTIFICACION DEL PROGRAMA

- 8.1.** La puesta en marcha del Programa que aquí se ha delineado se justifica desde varias perspectivas, tanto en sus aspectos técnicos como desde el punto de vista costo/beneficio. En primer lugar, Argentina y Uruguay están iniciando dos procesos simultáneos de integración económica y transformación productiva. Ambos procesos se autoalimentan y resumen la vocación de los países por reinsertarse positivamente en la economía mundial. La generación de un mercado común hacia 1995 implicará un período de transición y cambios significativos en la estructura productiva y en su funcionamiento de mediano plazo. La ruptura de barreras arancelarias modificará los niveles de competitividad o de proteccionismo al que estaban afectadas un sinnúmero de sus producciones. A su turno esta situación impulsará modificaciones en las estrategias empresariales, en la orientación de mercado y en los niveles de especialización e interacción productiva.
- 8.2.** Las posibilidades auspiciosas que encierra la decisión política de avanzar en la conformación de un mercado común requieren de acciones conducentes en distintos frentes y la convergencia de muy diversos esfuerzos públicos y privados. En este sentido, el Programa de Integración y Desarrollo de zonas de frontera y sus componentes deben evaluarse desde dos perspectivas simultáneas: a) contribución directa o indirecta a facilitar y fortalecer el proceso de integración subregional MERCOSUR y b) contribución al crecimiento económico y desarrollo productivo y social del área binacional. Estas dos dimensiones son claramente convergentes: **el crecimiento económico en el área binacional es casi un requisito para alcanzar mayores niveles de integración y cooperación y, en contraposición, un mayor nivel de complementación transfronterizo es un condicionante básico para impulsar un proceso de desarrollo eficiente.**
- 8.3.** Por otra parte, el área fronteriza constituye una región ecológica compartida vertebrada en la cuenca del Río Uruguay. Esta situación implica que una serie de actividades de preservación, y protección de los recursos naturales renovables del área y acciones de recuperación histórica y cultural son por "naturaleza" de carácter binacional y sólo pueden desarrollarse eficientemente desde esa perspectiva.
- 8.4.** **El principal beneficio global que resultará de la implementación de este Programa es que la puesta en marcha de las acciones previstas conformarán un impulso operativo muy significativo a los esfuerzos que los países están desarrollando en integración subregional y en la complementación de sus economías. Dado que este programa se ejecutaría en el ámbito del MERCOSUR, su instrumentación constituiría un aporte específico al logro de dicha meta global subregional.**
- 8.5.** Los beneficiarios directos de este Programa son las fuerzas productivas regionales, las

instituciones de apoyo tecnológico asociadas a la producción agroindustrial, los sectores económicos vinculados con la actividad turística y del transporte, las universidades radicadas en la zona, los sectores de producción intelectual y difusión cultural, etc. Las acciones de fortalecimiento institucional incluyen una gama muy completa de entes, destacándose ONG orientadas al soporte técnico de sector productivos de bajos ingresos, fundaciones privadas organizaciones comunitarias civiles de protección ambiental, sectores de organismos públicos, etc. Este Programa involucra directa o indirectamente a toda la población fronteriza de ambos países (aproximadamente 1.000.000 de habitantes) ya que los destinatarios finales, sea por el lado productivo o por los efectos de los componentes específicos de medio ambiente, facilitación del comercio binacional, socio-culturales e infraestructura son los habitantes de la Región.

- 8.6. Como fué indicado en el cap. IV del presente informe, el Programa no contempla la conformación de una Región cerrada, de nuevas fronteras hacia sus respectivos países. Por esta razón, una parte considerable de los beneficios que se generen van más allá de los residentes locales. Por ejemplo, las actividades de facilitación de comercio y complementación productiva han sido diseñadas atendiendo, además, a demandas de tipo nacional. En forma semejante, parte de las obras de infraestructura de transporte previstas se justifican desde el volumen de tráfico fronterizo de carácter nacional.
- 8.7. Es difícil mensurar estos beneficios en forma global, sin embargo se ha podido constatar, a partir de evidencias parciales que los efectos de corto y mediano plazo resultantes del Programa tendrán un alto rédito. Esta apreciación se justifica por el carácter de fase inicial del emprendimiento de integración y cooperación binacional fronterizo, donde pequeñas acciones de coordinación, cooperación, racionalización, complementación, etc., rinden beneficios considerablemente altos, dadas las ventajas de escala obtenidas. Dicho en otras palabras, los esfuerzos en esta etapa inicial del proceso de integración tendrán necesariamente altos rendimientos, a partir de aprovechar los diversos espacios nuevos binacionales para ganancias de productividad y eficiencia.
- 8.8. El logro de estos beneficios implica, por parte de los Gobiernos, la toma de decisiones claves en materia de normativas y procedimientos para la facilitación del comercio, cooperación productiva y social, complementación tecnológica e integración de políticas ambientales, educativas, sanitarias, etc. En algunos casos estas decisiones requieren de modificaciones sustanciales de normas que deben ser aprobadas a altos niveles políticos. En la mayoría de los casos son de muy reducido costo y de implementación simple. Sin embargo, pese a que financieramente no tienen gran significación, son altamente trascendentes a los fines de la concreción de iniciativas de integración.

A. Resultados inmediatos

a) Generar información y propuestas concretas que atiendan a la facilitación de la relación binacional comercial, productiva y social. Apoyar las instancias nacionales y subregionales (MERCOSUR) de negociación y acuerdo binacional para el tratamiento de estos temas.

b) Apoyar las acciones que realicen algunos de los subgrupos de trabajo de MERCOSUR a través de la experiencia y de los elementos directos que resulten de la implementación de acciones de complementación económica en las áreas fronterizas. El detalle de información (ie: impedimentos, facilidades, obstáculos, limitaciones, etc.) que se obtiene trabajando en un nivel menor de agregación (sectorial y territorial) permite una más directa aproximación a los diversos problemas operativos de la integración.

c) En el estricto plano fronterizo binacional, la decisión política de MERCOSUR y la instrumentación de un programa específico binacional facilita la creación de un marco propiciador de emprendimientos productivos conjuntos, a la vez que orienta los procesos privados de reconversión e inversión. Por el contrario, la falta de un horizonte previsible induce un comportamiento empresarial asentado exclusivamente en las actuales ventajas e intereses de corto plazo. El resultado global esperable de la instrumentación de algunas de las acciones aquí propuestas es un baja sustancial de los "costos" de coordinación que implica operar binacionalmente.

d) Consolidar las relaciones institucionales entre los organismos públicos y privados orientados al apoyo de las actividades productivas en la región, posibilitando acciones inmediatas de transferencia de información y de tecnologías y extensión y capacitación a productores. Este resultado es considerado clave para facilitar las vinculaciones empresariales ya que establece la base tecnológica de la estructura productiva y constituirá un antecedente muy significativo a otras propuestas similares en el MERCOSUR.

e) Establecer mecanismos de vinculación institucional e interacción entre los organismos públicos y privados que actúan en la problemática ambiental, favoreciendo la toma de conciencia de la necesidad de acciones sistemáticas y homogéneas para el tratamiento de problemas críticos de cuencas compartidas. Facilitar la cooperación transfronteriza de equipos técnicos especializados en medio ambiente y recursos naturales.

f) Fortalecimiento de las acciones e iniciativas binacionales existentes a través de su rápida implementación y ejecución (ie: Programa de la CARU para control de calidad de agua, Convenio Interuniversitario).

g) Iniciar las gestiones para obtener la participación de organismos internacionales en actividades de apoyo financiero y de asistencia técnica a las actividades de integración

subregional y fronterizas.

La ejecución de la Asistencia Técnica BID-CODEFRO actuó como catalizador para que se produjesen varios encuentros entre instituciones que operan en la Región con resultados muy auspiciosos. La puesta en marcha de algunos de los proyectos previstos en el Programa tendrán un impacto inmediato a este respecto, que luego se reflejará en el diseño y la evaluación de posibles emprendimientos conjuntos. Dada la inmadurez relativa del proceso de integración en la Región, propiciar estas vinculaciones y facilitar su desarrollo, consolidación y seguimiento constituyen acciones de carácter prioritario para CODEFRO y el éxito de su resultado constituirá la base de sustentación, el andamiaje del proceso de Integración, complementación y cooperación productivo y social.

B. Resultados esperables a Corto plazo⁷⁹

- a) Concretar los primeros proyectos empresariales de complementación y cooperación y la coordinación de los proyectos de utilización conjunta de la infraestructura de transporte.
- b) Desarrollo de pequeños proyectos productivos experimentales y demostrativos para ampliar y diversificar la base de exportación regional.
- c) Coordinación y complementación en la política de recursos humanos y capacitación en el sector agrícola y agroindustrial.
- d) Cooperación en el desarrollo y ajuste de tecnologías, en difusión tecnológica y en actividades de extensión a productores. Concreción de joint-venture argentino-uruguayos y públicos privados para el desarrollo de investigaciones aplicadas al sector productivo. Generación de conocimientos tecnológicos para avanzar en el establecimientos de ventajas competitivas regionales.
- e) Afianzar las vinculaciones en el ámbito educativo terciario, intercambio de estudiantes y profesionales. Racionalización y coordinación de la oferta del servicio educativo y de extensión.
- f) Estudios de preinversión y factibilidad de proyectos de inversión y emprendimientos conjuntos en diferentes sectores (agroindustriales, turísticos, educativos, socio-culturales, transporte)

⁷⁹Se asume que la situación macroeconómica de ambos países y la coordinación de políticas macro no constituirán obstáculos insalvables al desarrollo de las acciones que constituyen este Programa.

g) Reconocimiento técnico-financiero de las reales posibilidades de complementación en inversiones de infraestructura y evaluación de alternativas binacionales de provisión de servicios (ie: gas)

h) Desarrollo de la base empresarial regional. Creación de nuevas firmas revertiendo la tendencia de los últimos años y atracción de inversiones extrarregionales.

i) Incremento de la actividad productiva, aumento de la productividad y del índice de inserción en nuevos terceros mercados. Dadas algunas características de la organización y estructura productiva indicadas en los capítulos anteriores se espera un aumento en volumen y, fundamentalmente, en calidad de producto y proceso agroindustrial, avanzando hacia producciones más complejas.

j) Elaboración de un programa binacional integral de saneamiento ambiental, que incluye el diseño y ejecución de obras, vigilancia y control sistemático y propuestas de intervención puntual para revertir situaciones de deterioro.

k) Consolidación del marco institucional y de promoción de integración y cooperación.

l) Avance en el marco legal, normativo y de procedimientos para la facilitación de la articulación binacional. Introducción de recomendaciones de desregulación.

C. Resultados a Mediano Plazo

a) Incremento de la articulación de las estructuras productivas binacionales, favoreciendo a través de su complementación su nivel de eficiencia y desarrollo de ventajas competitivas. Coordinar acciones conjuntas empresariales en mercados externos y afianzar su presencia comercial.

b) Creación y reasignación de empleo urbano y rural. Expansión y diversificación de las oportunidades de empleo. (ie: jóvenes, mujer)

c) Creación de nuevas oportunidades de negocios, explotando las ventajas competitivas de la región binacional al interior del MERCOSUR.

d) Atracción de inversiones productiva, complementarias binacionalmente.

e) Concreción de proyectos de complementación de redes de infraestructura vial, de equipamiento portuario y ferroviario.

f) Consolidar la vinculación y articulación de las estructuras educativas y científico-tecnológicas de la región, a través del desarrollo de iniciativas conjuntas.

g) Fortalecimiento de los lazos sociales y políticos de ambas comunidades fronterizas.

- 8.9. Los contactos mantenidos con las diferentes instituciones y organizaciones públicas y privadas, que eventualmente participarían del Programa permiten suponer que éste es viable desde el punto de vista institucional, puesto que estas instituciones involucradas han puesto de manifiesto -y en parte demostrado en el plano nacional- su capacidad e interés para asumir la ejecución de algunas de las propuestas. En algunos casos esto requerirá de cierto fortalecimiento de su funcionamiento, pero la decisión que el Programa se opere centralmente con instituciones localizadas en el área asegura una vinculación entre las actividades a desarrollar y la comunidad fronteriza.
- 8.10. Si bien financieramente el Programa descansa en una importante proporción en recursos provenientes de fuentes de financiamiento promocional externo, ya sea en forma de crédito como de aportes reembolsables de asistencia técnica, se ha detectado una razonable predisposición para los fondos contrapartida local.
- 8.11. Finalmente, dadas las características del Programa planteado, que se centra principalmente en la complementación de actividades productivas binacionales con alta posibilidad de cooperación intersectorial, y es muy probable esperar nuevos y positivos resultados de los programas nacionales que se ejecutan en la zona de financiamiento internacional. Este programa brinda así la posibilidad de mejorar el ámbito de ejecución de algunos proyectos nacionales en marcha (ie: Préstamo BID de Modernización de Servicios Agropecuarios).

