

Gobernanza y políticas de cooperación fronteriza: el caso Brasil-Uruguay

**Daniel Rótulo,
Marcos Baudean,
Fernando Abrucio y
Natalia Cohn**

Daniel Rótulo

Posdoctorando en Administración Pública y Gobierno por la Fundación Getulio Vargas, São Paulo. Doctor en Administración por la FGV. Analista de políticas públicas de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, Presidencia de la República de Uruguay. Profesor e investigador de la Universidad ORT Uruguay.

Marcos Baudean

Máster en Políticas Públicas, Universidad ORT Uruguay. Catedrático Asociado de Metodología de Investigación, Facultad de Administración y Ciencias Sociales, Universidad ORT. Consultor en políticas públicas y organizaciones del sector privado.

Fernando Abrucio

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de São Paulo. Investigador y profesor del Programa de Posgrado en Administración Pública y Gobierno de la FGV (SP). Autor de artículos y libros sobre descentralización, relaciones intergubernamentales y federalismo.

Natalia Cohn

Asistente de investigación y estudiante avanzada de la licenciatura en Estudios Internacionales, Universidad ORT Uruguay. Participó en programas internacionales, como Institute for Leadership in the Americas (ILA), Universidad de los Andes, Santiago de Chile.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: drotulo@gmail.com

baudean@ort.edu.uy

fabrucio@gmail.com

natycohn@hotmail.com

La NACDF tiene la particularidad de ser uno de los pocos casos en la región de América del Sur en que es observable la producción de un cierto volumen de decisiones para desarrollar la cooperación fronteriza.

Gobernanza y políticas de cooperación fronteriza: el caso Brasil-Uruguay*

1. Introducción, planteamiento del problema y objetivos

Los gobiernos de Uruguay y Brasil pusieron en marcha en 2002 la denominada Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo (NACDF), cuyo objetivo principal es el desarrollo regional de forma integral para mejorar la calidad de las políticas sectoriales de salud, medio ambiente, educación, saneamiento, etc., de las poblaciones de los municipios fronterizos de cada Estado parte. La NACDF fue diseñada en 2002 en torno a dos vectores centrales: a) contar con un sistema institucional que garantice el funcionamiento y eficacia de la toma de decisiones, y b) la elaboración e implementación de dos tipos de acciones para conseguir los objetivos propuestos: acuerdos bilaterales firmados por ambos gobiernos y un amplio conjunto de proyectos en distintas políticas sectoriales. Esta investigación pretende suministrar alguna respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles son las características institucionales y de gestión de la NACDF? ¿Cuál ha sido el grado de eficacia de este programa en la implementación de las políticas y proyectos públicos? Por último, ¿cuáles son los factores críticos influyentes en el desarrollo del proceso, tanto colaborando como obstaculizando el ritmo y volumen de resultados del programa en su conjunto y de los proyectos específicos (103) que han sido presentados hasta 2012?

La literatura analítica sobre el programa de la NADCF aún es incipiente y solo unos pocos trabajos han tratado algunos de los temas planteados. En Brasil se destacan Pucci (2010); Santos y Benetti (2011); Silva y Melo (2000); Gadelha y Costa (2005 y 2007); Gallo, Costa y Moraes (2004); Giovanella (2007); Machado (2000); Oliveira (2005); y Moura Filho (2010), entre otros. Esos trabajos se concentran sobre aspectos institucionales del proceso, políticas de salud (las más tratadas) y sobre los problemas políticos y administrativos del desarrollo de la cooperación fronteriza. En Uruguay se destacan

Recibido: 01-08-2013. Aceptado: 30-11-2013.

(*) Versión revisada del documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1º de noviembre de 2013.

Mazzei (2013), Mazzei y Souza (2012), Clemente (2011), Navarrete (2006) y Scheiner (2007), que refieren a dimensiones sociológicas, históricas e institucionales de la relación fronteriza Brasil-Uruguay. Rótulo (2012) y Rótulo y Damiani (2010) identificaron distintas generaciones de políticas fronterizas implementadas por los gobiernos nacionales desde la época de los regímenes autoritarios a la actualidad.

Este texto se presenta ordenado de la siguiente forma. En la parte 2 se describe la metodología utilizada; en la parte 3 se refieren las características sociales, demográficas y políticas del área de frontera Uruguay-Brasil; en la parte 4 se analiza la influencia del contexto político sobre el proceso; y en la 5, las características del sistema institucional y modo de gestión de la NACDF. En la parte 6 se realiza un análisis exploratorio de los acuerdos internacionales firmados y los proyectos que han sido presentados en el período 2002-2012. En la parte 7 se analiza la influencia del modo de organización de las relaciones intergubernamentales sobre las políticas fronterizas Uruguay-Brasil y, por último, en la parte 8 se presentan conclusiones y se identifican dimensiones relevantes que influyen el desarrollo de la NACDF.

2. Método

a) Estrategia de estudio de caso. Se eligió el caso de la cooperación fronteriza entre Brasil y Uruguay para su análisis, debido a las particularidades y relevancia que tiene. En efecto, se trata de una frontera seca mayoritariamente estructurada en ciudades gemelas, que ha sido considerada por autoridades públicas brasileñas como un caso “especial” (Ministerio da Integração Nacional, 2009). Además, como objeto de estudio, tiene la particularidad de ser uno de los pocos casos en la región de América del Sur en que es observable la producción de un cierto volumen de decisiones (acuerdos y proyectos) para desarrollar la cooperación fronteriza. Dicha cooperación ha sido entendida por los gobiernos uruguayo y brasileño como un nuevo tipo de cooperación centrado en un marco territorial específico y cuya gestión es realizada por las autoridades centrales de ambos Estados vecinos, pero también con la participación de las comunidades fronterizas locales en la formulación e implementación de políticas. Por todos estos motivos, se satisface plenamente la condición principal de un estudio de caso: “ser un caso de algo” particularmente singular (Yin, 2003; Punch, 2005).

b) Fuentes. El estudio de caso se realizó sobre la base de distintas fuentes de evidencia para generar esta primera descripción del proceso con el máximo de especificidad posible (Yin, 2003; Putney, 2010). Para ello se combinó el uso de fuentes primarias y secundarias. Las primeras se emplearon en el diseño de una base de datos para describir las decisiones adoptadas por la NACDF: acuerdos firmados por los gobiernos y proyectos presentados en el período 2002-2012. Para la construcción de la base se consultaron las siguientes fuentes: documentos de la propia NACDF, como son las actas de las Reuniones de Alto Nivel (RAN), que se encuentran disponibles y accesibles en forma pública (actas de las IV, VII y VIII RAN) (ver actas referenciadas en la bibliografía). Para suplir la falta de acceso al resto de las actas se usaron fuentes bibliográficas de especialistas sobre el tema. En particular, debido a la calidad de la información manejada, fueron seleccionados los textos de Pucci (2010) y Aveiro (2006). De forma complementaria se analizó un conjunto bibliográfico sobre procesos de cooperación fronteriza, particularmente sobre el caso Brasil-Uruguay.

c) Construcción de una base de datos para seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos y proyectos de la NACDF. Dicha base fue diseñada para identificar y caracterizar las dimensiones y variables más relevantes de los acuerdos y proyectos presentados en la NACDF y su evolución posterior. El objetivo de la base es que sirva de insumo para el seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos y proyectos producidos. La misma pretende ser útil en la determinación de la cantidad y la calidad de los acuerdos y proyectos, la orientación general de los mismos y la identificación de avances/obstáculos en materia de implementación. En esta primera etapa de la investigación, la base se ha utilizado para presentar resultados parciales de avances.

d) Variables relevantes. En el análisis se distinguieron los acuerdos de los proyectos. Los primeros se caracterizaron en función de las siguientes variables: fecha de firma; necesidad de ratificación posterior; fecha de ratificación de Brasil y de Uruguay; calidad de los datos de ratificación de Brasil y de Uruguay; fecha de entrada en vigencia de los acuerdos; calidad de los datos de entrada en vigencia, etc. También se crearon variables para identificar presencia/ausencia de obstáculos de distinta índole en la implementación de los acuerdos. Para caracterizar los proyectos presentados en la

NACDF se diseñaron variables que permiten determinar: grupo de trabajo (GT) al que pertenece el proyecto; presencia de objetivos y claridad de los mismos; naturaleza de la ejecución (continua/no continua); fecha de presentación del proyecto en RAN; plazo (tiempo de implementación del proyecto); estado de la ejecución (en implementación/concluido), etc. También se analizó la participación de actores intervinientes en los proyectos, para lo que se construyeron las siguientes variables: nivel/es político-administrativos del Estado en que se ubica el actor participante en la ejecución del proyecto; participación de actores de la sociedad civil (empresas, sindicatos, etc.). Otras variables relevantes que fueron analizadas son: existencia y fuentes de financiamiento para el proyecto; presencia y superación de obstáculos en la implementación (jurídicos, financieros, políticos y de capacidad técnica); *accountability*; rendición de cuentas sobre el proyecto; estado de ejecución del proyecto, etc.

e) Análisis de datos. Se realizó un análisis cualitativo de documentos primarios y de bibliografía especializada sobre el tema. Para realizar un primer análisis exploratorio de la investigación se utilizó la “base de datos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de proyectos y acuerdos generados por la NACDF” y se elaboraron estadísticas descriptivas del proceso de cooperación fronteriza en curso.

3. Características socio-demográficas y políticas de las fronteras Uruguay-Brasil

En primer lugar, desde el punto de vista territorial, el área fronteriza Brasil-Uruguay ha sido fijada de forma diferente por los gobiernos de ambos países. Para Brasil, su faja de frontera con los países vecinos (diez) se ubica formal y generalmente a partir de una extensión de 150 kms. desde la línea limítrofe al interior de su territorio. Por su parte, el gobierno uruguayo no ha definido dicha extensión, y ha manejado criterios alternativos entre 20 y 50 kms. El área de frontera Brasil-Uruguay es predominantemente seca y está conformada por la existencia de lo que han sido denominadas “ciudades gemelas” desde la perspectiva de los tomadores de decisión¹. En la Tabla 1 se presentan las características tipológicas de los centros urbanos fronterizos.

Tabla 1
Tipología de las “ciudades gemelas” Brasil-Uruguay (*)

Ciudad uruguaya	Población	Ciudad brasileña	Población	Tipo de conexión	Tipo de interacción transfronteriza entre las ciudades	Tipo de zona fronteriza brasileña
Bella Unión	13.187 hab.	Barra do Quaraí	4.012 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Artigas	40.658 hab.	Quaraí	21.310 hab.	Puente	Sináptica	Sináptica
Rivera	64.485 hab.	Santana do Livramento	74.410 hab.	Frontera seca	Sináptica	Sináptica
Acegúa	1.511 hab.	Acegúa	1.059 hab.	Frontera Seca	Capilar	Capilar
Río Branco	13.456 hab.	Jaguarão	26.105 hab.	Puente	Sináptica	Capilar
Chuy	9.657 hab.	Chuí	5.697 hab.	Frontera Seca	Sináptica	Capilar
Chuy	10.401 hab.	Barra do Chuí	S/N	Frontera Seca	N/C	Capilar

(*) Esta tipología fue realizada con base en Ministerio da Integração Nacional (2009).

Fuente: elaboración propia, con base en Mazzei (2013).

En segundo lugar, distintos estudios, desde la perspectiva del desarrollo social y económico, califican la región fronteriza uruguayo-brasileña como una región relativamente deprimida y deficitaria a nivel socioeconómico. Si bien ha habido un proceso reciente de radiación de inversiones agroindustriales y nuevas modalidades comerciales, que ha generado un proceso de modernización socio productiva, el mismo no llega a cambiar en términos generales los déficits más estructurales de la zona fronteriza. La zona está formada por ciudades como Rivera y Río Branco (Uruguay) que forman parte de una red de centros urbanos intermedios y pequeños, también presentes en el sur brasileño. En general se trata de centros dependientes de áreas centrales en su asistencia a sectores de producción primaria y agroindustrial (en especial ganadería extensiva, arroz, soja y madera), en rubros de servicios básicos, asistencia técnica, comercio, educación, salud, bancarios y de gestión estatal. En efecto, la región fronteriza es la más deficitaria de Uruguay desde el punto de vista socioeconómico. Los departamentos fronterizos uruguayos de Artigas, Rivera, Rocha y Cerro Largo se ubican por debajo del promedio del

Índice de Desarrollo Humano (PNUD), ocupando las posiciones más bajas entre el conjunto de los 19 departamentos del país, cuyo índice promedio es de 0,765. El IDH de Rocha es 0,756; el de Cerro Largo, 0,740 (15ª posición en el ranking general del país, sobre un total de 19 departamentos); el de Artigas, 0,738 (decimosexta posición) y el de Rivera, 0,710 (decimoctava posición) (Mazzei, 2013; Mazzei y de Souza, 2013). Realidad similar presentan los doce municipios brasileños fronterizos con Uruguay, que de forma casi unánime también se ubican por debajo del promedio del nivel del estado de Rio Grande do Sul: 0,823. La mejor posición es la de Chuí (0,811), y la más baja, Herval (0,754) (Mazzei, 2013; Mazzei y de Souza, 2013). En el Cuadro 1 se muestran esas posiciones.

Cuadro 1
IDH de los municipios fronterizos brasileños con Uruguay

Municipio	IDH 2003
Chuí	0,811
Santana do Livramento	0,803
Bagé	0,802
Santa Vitória do Palmar	0,799
Uruguaiana	0,788
Dom Pedrito	0,783
Barra do Quaraí	0,777
Quaraí	0,776
Jaguarão	0,764
Herval	0,754
Aceguá	s/d
Pedras Altas	s/d
Rio Grande do Sul	0,823

Fuente: Mazzei (2013).

4. Influencia del contexto político-administrativo multinivel sobre las políticas de cooperación fronteriza

Las políticas de cooperación fronteriza entre Uruguay y Brasil han pasado por tres ciclos distintos. Actualmente, y desde inicios del siglo XXI, se vienen implementando en el contexto de la NACDF y han sido caracterizadas como de “tercera generación” (Rótulo y Damiani, 2010)². El contexto político en que se formularon estas políticas se caracteriza por los siguientes aspectos.

a) Afinidad ideológica ente los poderes ejecutivos centrales. Las políticas de tercera generación pasaron por dos subperíodos. El primero de ellos (2002-2005) coincide con el gobierno de orientación

El enfoque de la cooperación fronteriza está basado en un concepto amplio del desarrollo, integrando medio ambiente, poder ciudadano y sustentabilidad con el objetivo de incorporar los actores locales a dicho proceso.

liberal de Jorge Batlle (Partido Colorado) en Uruguay, y la primera fase del primer gobierno del centroeizquierdista presidente Lula da Silva en Brasil. En ese período se tomaron las decisiones fundamentales de diseño de la NACDF. El segundo subperíodo, de 2005 a la actualidad, estuvo marcado por la aproximación ideológico-política en el ámbito bilateral entre los centroeizquierdistas uruguayos (Tabaré Vázquez, 2005-2010, y Mujica a la fecha) y brasileños (Lula, 2003-2010 y Rousseff, 2010 a la fecha). Estos gobiernos en ambos Estados estuvieron orientados por una política de mayor énfasis en la cooperación regional. La agenda bilateral adquirió un mayor peso político y la integración fronteriza pasó a ocupar un lugar más destacado, incorporando nuevos temas, como energía e infraestructura, y superando la anterior visión comercialista de cuño liberal (Lima y Coutinho, 2006). Esta nueva perspectiva contribuyó también a revalorizar el espacio territorial y el rol de los actores políticos y sociales locales fronterizos, y a incentivar la participación de las unidades de gobierno subnacionales (Hernández, Jiménez y Picón, 2006).

Los cambios en la agenda fronteriza fueron los siguientes. Primero, el enfoque de la cooperación fronteriza, que se basó en un concepto amplio del desarrollo, integrando medio ambiente, poder ciudadano y sustentabilidad con el objetivo de incorporar los actores locales a dicho proceso. El segundo cambio refiere al control de la propia agenda, cuyos temas fueron definidos inicialmente con énfasis en salud, saneamiento, medio ambiente, cooperación policial y judicial (al cual se agregó infraestructura). Tercero, se intentó organizar y ordenar jerárquicamente los proyectos a ser implementados, combinando los de necesidades básicas de las comunidades, como el saneamiento Aceguá-Aceguá, con otros como la interconexión eléctrica de Candiota (Brasil) con San Carlos (Uruguay) -financiada por el FOCEM- y la construcción de otro puente internacional en Río Branco-Yaguarón. Cuarto, la ejecución de obras públicas de envergadura financiera está basada -y solo es posible- en el marco de una visión del Estado que sea común a ambos gobiernos, como actor estratégico para incentivar el modelo de desarrollo, facilitador de inversiones y en algunos casos como realizador directo de la inversión. Dos organismos públicos, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES, Brasil) y el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), son los principales organismos financiadores de proyectos de obra pública fronteriza.

b) Diversidad ideológica en los contextos políticos locales. A diferencia de los gobiernos centrales, en este tiempo ha existido una

gran heterogeneidad político-ideológica de partidos en el control de las unidades administrativas locales que participan en la NACDF (departamentos uruguayos, estados y municipios fronterizos brasileños). Las Tablas 2 y 3 muestran dicha heterogeneidad, a pesar de que no existe evidencia clara sobre el grado de influencia real que dicha heterogeneidad ha ejercido sobre los pactos de gobernanza para la implementación de las políticas fronterizas.

Tabla 2
Partidos políticos en el gobierno de los departamentos
fronterizos en Uruguay (*)

Nombre del departamento	Artigas	Rocha	Rivera	Cerro Largo
Partido político	Frente Amplio	Frente Amplio	Partido Colorado	Partido Nacional
Población	73.378 habs.	68.088 habs.	103.493 habs.	84.698 habs.

(*) El Frente Amplio, de orientación centroizquierdista; el Partido Nacional, de centro liberal; y el Partido Colorado, de orientación centroderechista.

Fuente: elaboración propia, con base en Mazzei (2013).

Tabla 3
Distribución de partidos políticos en el gobierno de los municipios
fronterizos de Brasil (2012) (*)

Nombre del Municipio	Barra do Quaraí	Bagé	Jaguarao	Santa Vitória do Palmar	Herval	Dom Pedrito	Uruguaiana	Aceguá	Quaraí	Livramento	Pedras Altas	Chui
Partido político en gobierno	PT	PT	PT	PT	PP	PP	PSDB	PSDB	PMDB	PSB	PPL	DEM
Población	4.012	116.794	27.931	30.990	6.753	38.898	125.435	4.394	23.021	82.464	2.212	5.917

(*) PT (Partido de los Trabajadores), centro izquierda; PP (Partido Popular), de derecha; PSDB (Partido de la Social Democracia Brasileña, centro); PSB (Partido Socialista Brasileño), centro izquierda; PMDB (Partido Movimiento Democrático Brasileño), centro; DEM (Partido de la Democracia), centro derecha.

Fuente: elaboración propia, con base en Mazzei (2013).

5. Institucionalidad y modo de gestión de la NACDF

La NACDF se diseñó en 2002 a partir de una evaluación negativa de la experiencia anterior de cooperación fronteriza, que se caracterizó por la imprecisión y superposición de competencias de las organizaciones participantes y por las dificultades de implementación de los

La innovación de las Reuniones de Alto Nivel se diseñó para mejorar la gobernanza del sistema; por ello se previó que estas funcionen con representantes de las cancillerías y los ministerios sectoriales involucrados, constituyéndose en la principal instancia decisoria y plenaria.

proyectos debido a la falta de apoyo de los ejecutivos centrales en ambos gobiernos (Pucci, 2010). Para superar estos problemas, los gobiernos diseñaron un nuevo sistema institucional que aumentara la participación de los actores locales y mejorara la capacidad de implementación. Por ello se crearon los siguientes órganos (intergubernamentales): Reuniones de Alto Nivel (RAN) y Grupos de Trabajo (GT). La primera innovación (creación de las RAN) se diseñó para mejorar la gobernanza del sistema; por ello se previó que las RAN funcionen con representantes de las cancillerías y los ministerios sectoriales involucrados, constituyéndose en la principal instancia decisoria y plenaria, a la que se presentan los proyectos anteriormente tratados en los Grupos de Trabajo (GT). Las decisiones tomadas por las RAN tienen mayor potencia decisoria por la articulación que allí se realiza entre actores de los poderes centrales, estatales y municipales. Las RAN se realizan de forma anual y rotativa; en Montevideo (Uruguay) se han realizado cinco (2002, 2003, 2007, 2011 y 2013) y cuatro en Porto Alegre (Brasil) (en 2002, 2004, 2009 y 2011)³. La segunda innovación fue la creación de los GT: Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial, y Desarrollo Integrado (subdividido después en dos subgrupos y posteriores GT: Educación y Formación Profesional, y Prestación de Servicios). Los antiguos Comités de Frontera retomaron sus actividades en 2004 aunque con cuestionamientos a su existencia (Pucci, 2010; Scheiner, 2007). También se creó en 2008 el Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/Rivera, para elaborar políticas públicas de salud integrando a ambas comunidades limítrofes. Del trabajo del Comité surgió la propuesta de un ajuste complementario sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Nacionales Fronterizos Uruguayos y Brasileños para la Prestación de Servicios de Salud, firmado por los ministros de Salud y refrendado por las comisiones de salud de los respectivos parlamentos (Gonzálvez, 2010). Con posterioridad, el desarrollo y las demandas locales generaron la creación de subgrupos nuevos, como por ejemplo el GT de Áreas de Control Integrado y los subgrupos de formación profesional y prestación de servicios en el GT de Educación. Una de las decisiones de desarrollo institucional más destacadas fue la creación de la Comisión Binacional Asesora de Salud Rivera Sant`Ana do Livramento, como entidad separada de los GT.

La forma de gestión combina elementos “bottom-up” con elementos “top-down” en la gestión de los proyectos planteados para articular las acciones de los poderes locales con la administración central del Estado.

Una de las características centrales de la institucionalidad de la NACDF ha sido la preocupación por la mejora de la eficacia de la gestión de los proyectos que se presentan primero en los GT y luego son aprobados en las RAN, procurando establecer grados de coordinación y acuerdos entre los actores que participan en los distintos niveles de las administraciones públicas que garanticen la buena gobernanza del sistema. Para ello se aumentó el poder de la sociedad civil local, estimulada desde los gobiernos mediante la promoción del desarrollo de redes de actores transfronterizos y, por otro lado, la integración con los actores del nivel central de gobierno. Ello ha dado como resultado una forma de gestión que combina elementos “bottom-up” (Barrett y Fudge 1981; Elmore, 1979; Williams, 1982) con elementos “top-down” (Peters y Linder, 1987; Rein y Rabinowitz, 1977) en la gestión de los proyectos planteados para articular las acciones de los poderes locales con la administración central del Estado. Con esta modalidad de trabajo se pretendió incluir la fase de implementación de proyectos como factor relevante, ya que la misma requiere en muchos casos de un trabajo de cooperación interorganizacional en red (“implementación conjunta”) (Brinkerhoff, 1996; Hanf, 1982; Ranson y Stewart, 1994).

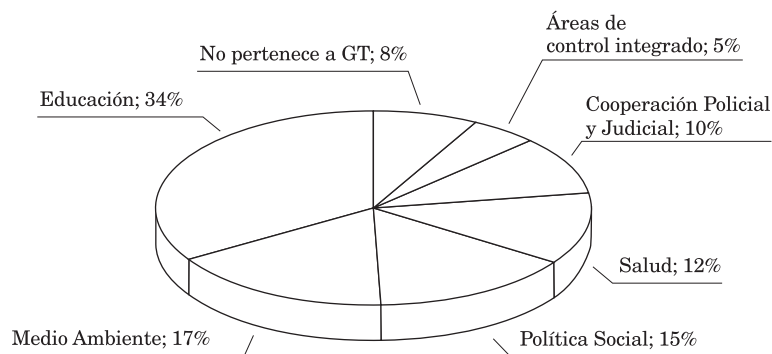
6. Decisiones adoptadas en la NACDF

Como ya fuera señalado, las decisiones adoptadas en la NACDF son de dos tipos: acuerdos firmados por los gobiernos uruguayo y brasileño y proyectos para el desarrollo fronterizo, los cuales serán analizados a continuación⁴.

a) Acuerdos firmados. Desde 2002 a la fecha se ha documentado la firma de 20 acuerdos, que se pueden ordenar en dos ciclos: 2002-2004 (se firmó el 45% de los acuerdos) y 2008-2013 (35%). Si son analizados por GT, la mayoría de los acuerdos se ubican en el sector salud (55%), seguido de seguridad (cooperación policial y judicial), con 25%, y educación, 20%.

b) Proyectos presentados. Los proyectos presentados en la NACDF constituyen la herramienta de gestión principal para avanzar en la cooperación fronteriza. Fueron documentados 103 proyectos distribuidos en seis grupos de trabajo (GT) entre los años 2002 y 2013. En el Gráfico 1 se muestra la distribución de los proyectos según GT: educación, el que cuenta con más proyectos, seguido del GT de medio ambiente y política social.

Gráfico 1
Distribución de proyectos por Grupo de Trabajo



Fuente: elaboración propia.

Evolución temporal

Si se analiza la evolución temporal de los movimientos (ciclos) de los proyectos, se observa que en un primer ciclo (2002-2004) se concentra el 20% de los proyectos, seguido por un período de inactividad (2005-2007) (1% de los proyectos)⁵ y un ciclo de proliferación de proyectos (2008 al presente) (60% de los proyectos presentados)⁶.

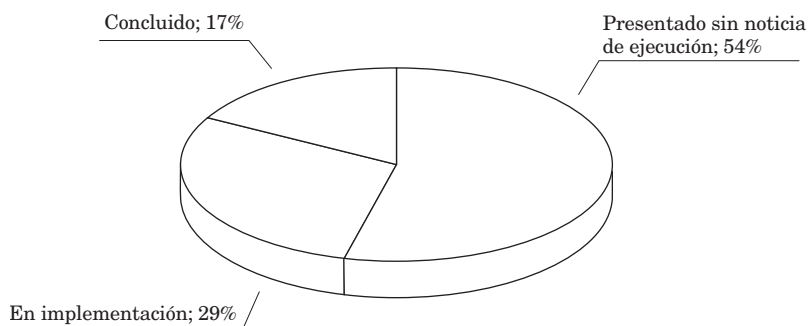
Calidad de los proyectos

Para este análisis se elaboraron cinco indicadores relacionados a objetivos, claridad de los objetivos, existencia de un plazo de ejecución, especificación de duración y proceso que ha tenido el proyecto. La mayoría de los proyectos están brevemente definidos en términos de objetivos (el 65% tiene un solo objetivo), los objetivos están claramente especificados (80% no tiene ambigüedad en la definición) y la mayoría son de ejecución no continua (61%). Pese a que los proyectos se presentan como muy específicos, las acciones que requieren para ejecutarse pueden ser en algunos casos de gran envergadura, como por ejemplo: proyecto de creación de escuelas bilingües en la frontera; elaboración de un preproyecto para la creación de una Universidad Binacional; proyecto de construcción del Campus de IFSul en Yaguarón, para ofrecer cursos binacionales en cooperación con la UTU; proyecto de creación de un grupo binacional del Observatorio del Mundo de Trabajo -UFSul/UTU; sistematización y organización documental de la experiencia en educación profesional en la Frontera Brasil-Uruguay; etc.

Etapas del proceso de ejecución

Fue medida a partir de una decisión metodológica de separar aquellos proyectos sobre cuya implementación “no se tiene noticia” de aquellos en los que “sí hay información”. Los primeros fueron calificados como “presentados sin noticia de ejecución”. Los que se encuentran “en implementación” son proyectos cuya ejecución está referida en las actas de las RAN. El Gráfico 2 muestra que no hay noticias para la mayoría de los proyectos presentados (54%)⁷. Del resto, 29% está en fase de implementación y el 17% no fue concluido.

Gráfico 2
Distribución de proyectos de acuerdo a etapa de ejecución

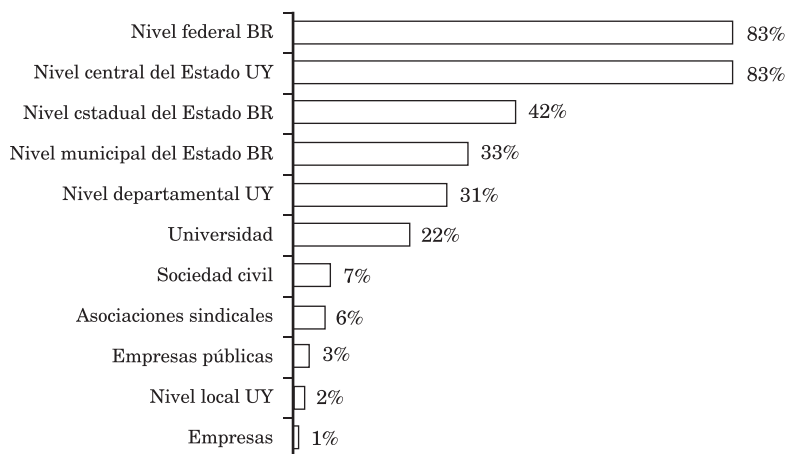


Fuente: elaboración propia.

Actores participantes⁸

El análisis muestra una fuerte participación estatal, fuerte participación de actores de los Estados a nivel central, y participación bastante similar de los niveles departamental de Uruguay (en 31% de los proyectos) y estadual (Rio Grande do Sul) en 42% de los proyectos. Los actores municipales públicos de Brasil tienen un grado de participación muy próximo al departamental de Uruguay (33% de los proyectos) (ver Gráfico 3). De forma general, se puede visualizar un proceso de participación multinivel, con fuerte presencia del poder central de ambos Estados, como vector hegemónico del movimiento del proceso de cooperación fronteriza, en detrimento de la participación local.

Gráfico 3
Distribución de proyectos por actores participantes en su ejecución



Fuente: elaboración propia.

Obstáculos a la implementación

El análisis de la presencia/ausencia de obstáculos (jurídicos, financieros, de capacidad, etc.) para la implementación de los proyectos (Hardi, 1992), permite determinar cuáles son los problemas probables que un proyecto puede encontrar en su ejecución real, según los objetivos que se propone. “Obstáculo” fue conceptualizado como cualquier elemento externo que afecta la posibilidad de ejecución del proyecto, independientemente de la existencia de interés por superarlos por parte de los *stakeholders* que participan en la implementación. Fueron clasificados cuatro tipos de obstáculos (Hardi, 1992): jurídico, financiero, de capacidad y político. El análisis incluye los obstáculos jurídico y financiero, dada la falta de datos disponibles sobre “capacidad” y “político”⁹. La superación o no de los obstáculos identificados se analizó tomando en consideración si el proyecto logró iniciar la fase de implementación o no, a pesar de la presencia del obstáculo¹⁰. En el Cuadro 2 se observan dos fenómenos. Primero, predominio de los obstáculos financieros (67% de los proyectos presenta un posible obstáculo de este tipo) y presencia de obstáculos jurídicos en 23% de los proyectos. Segundo, en cuanto a la superación de obstáculos, se identifica una tendencia a la superación de los financieros (34%) que representa un poco más de la mitad de los proyectos que presentan obstáculos de ese tipo. Sin embargo, solo el

8% de los proyectos que presentan obstáculos jurídicos consiguieron superarlo. Ello puede estar mostrando la complejidad político administrativa de la que depende la superación de los obstáculos jurídicos que, aunque sean “menos costosos” financieramente, son “más costosos” por la energía política y administrativa que requieren.

Cuadro 2
Presencia y superación de obstáculos

	Presencia de obstáculo	Proyectos que muestran superación de obstáculo (*)
Obstáculo jurídico	23%	8%
Obstáculo financiero	67%	34%

Fuente: elaboración propia.

(*) Cálculo efectuado sobre el total de proyectos.

7. El modo de organización de las relaciones intergubernamentales sobre las políticas públicas fronterizas como factor influyente

El énfasis en la intergubernamentalidad no es exclusivo de los países federales como Brasil. También tiene relevancia en el caso uruguayo, aunque éste posea un fuerte sesgo centralista en su organización política territorial. En los Estados federales como el brasileño existe una división especial del poder territorial entre los gobiernos nacional y subnacional basada en la combinación de autonomía e interdependencia entre los entes que los componen (Elazar, 1987). La naturaleza “pactada” del federalismo da un sentido más pleno de autonomía a los gobiernos subnacionales, en comparación con lo que ocurre en Estados unitarios como el uruguayo, aunque estos también exigen de un modelo institucional que garantice el juego de las negociaciones necesario para la producción de políticas públicas (Pierson, 1995)¹¹. La dimensión intergubernamental es, pues, un factor de impacto sobre el conjunto de las políticas públicas, incluyendo las fronterizas. A continuación se abordan algunos problemas que componen esta dimensión en los casos brasileño y uruguayo.

Relaciones intergubernamentales y políticas públicas en Brasil

En lugar de una perspectiva centrada en la dicotomía centralización/descentralización, Abrucio (2005) propone visualizar la cuestión intergubernamental como clave para pensar la organización política de las naciones¹². Sin embargo, la autonomía y la interdependencia

El municipio se transformó en una unidad de la Federación, fenómeno poco común en otros Estados federales.

en una federación dependen de las heterogeneidades que marcan cada experiencia, así como de la diversidad de los acuerdos políticos y administrativos. La opción por el modelo federal deriva, en buena medida, de la existencia de determinadas heterogeneidades constitutivas de una nación, como cuestiones étnicas, lingüísticas, religiosas, asimetrías económicas, regionalismos culturales y sentimientos de autonomía política local (Burgess, 1993). Por ello, un país federal precisa crear relaciones especiales entre los entes para garantizar la “unidad en la diversidad”. La intergubernamentalidad federal está influenciada también por las estructuras políticas, administrativas y los sistemas de políticas públicas, de acuerdo a la capacidad institucional del gobierno federal y los entes subnacionales. De acuerdo con esa lógica, la forma cómo el gobierno intermedio (estadual, departamental, etc.) se relaciona con las municipalidades define el significado de la descentralización.

En el caso brasileño, la intergubernamentalidad ocupa un lugar central en su experiencia reciente. Con el fin del autoritarismo, marcado por una gran centralización, la Constitución de 1988 imprimió un fuerte carácter descentralizador, estableciendo, aunque de forma incompleta, varios mecanismos intergubernamentales para organizar este proceso. El municipio se transformó en una unidad de la Federación, fenómeno poco común en otros Estados federales. En Brasil, desde el punto de vista jurídico, los 5.565 municipios son tratados como participantes homogéneos, a pesar de que determinadas leyes los diferencian entre sí (como la Ley de Responsabilidad Fiscal). Por ello, los municipios repiten casi todo el marco institucional interno de los demás niveles de gobierno, incluyendo una “Constitución local” (la ley orgánica), con excepción del sistema de justicia y, en la inmensa mayoría de ellos (menos São Paulo y Rio de Janeiro), el control externo de las cuentas públicas. Estas excepcionalidades reducen el radio de la gobernanza municipal. Por otro lado, dado que los municipios tienen gobierno autónomo, elegido en elecciones específicas e independientes, se transforman en una pieza destacada del ajedrez político, llevando a que la clase política, especialmente los parlamentarios, busquen articulaciones y apoyaturas de intereses locales junto a los prefectos. De allí la relevancia del estatus federalista de los municipios en la Constitución de 1988 y su influencia en las políticas públicas. En la mayoría de estas ha habido una clara predominancia de los municipios en la implementación de los principales programas sociales.

Este fuerte movimiento prodescentralización de cuño municipalista, sin embargo, tuvo que actuar no solamente contra la tradición centralizadora del Estado brasileño y las resistencias de oligarquías estaduais, sino también frente a un fuerte obstáculo: la enorme heterogeneidad existente entre los municipios brasileños a nivel económico, financiero, capacidad de gestión y en la relación con los gobiernos estaduais (Abrucio, Franzese y Sano, 2010). Esta disparidad de situaciones hizo muy difícil la implementación de la descentralización en forma lineal. El otro factor que creó obstáculos a la descentralización brasileña fue la existencia de fuertes tendencias del llamado “federalismo compartimentado” (Abrucio, 2005). Esta situación intergubernamental se configura cuando los entes procuran actuar de forma separada o incluso competitiva entre sí, en lugar de generar cooperación y asociaciones. Dicho modelo compartimentado fue mucho más fuerte en la década de 1990, aunque aún tenga importancia y haya generado efectos negativos en temas como la guerra fiscal, la implementación del Régimen de Colaboración en la enseñanza fundamental, etc.

De forma resumida, puede decirse que desde 1990 la evolución de la experiencia histórica brasileña sobre este asunto se expresa en la existencia de tres movimientos distintos de relacionamiento federal entre los niveles de gobierno: acciones de coordinación organizadas por la Unión, articulaciones estaduais junto a los municipios y formas de asociaciones municipales. La primera modalidad incluye, por ejemplo, la Ley de Responsabilidad Fiscal, la distribución de recursos entre estados de la Federación, como el programa Bolsa Familia, y actualmente la distribución de ayuda directa o indirecta para crear capacidades institucionales de gestión en los municipios. La segunda modalidad de relacionamiento, llamada agenda estadual de articulación intergubernamental, es más incipiente que la anterior, está concentrada en algunos estados y además posee institucionalidad y objetivos menos desarrollados. En esa agenda se destacan los temas de desarrollo regional como la creación de *clusters*, el presupuesto estadual con participación del poder local, la construcción de instituciones metropolitanas y los estímulos al asociacionismo intermunicipal para la gestión de determinadas políticas. Debido a que el Gobierno Federal aumentó la relación directa con los gobiernos municipales, principalmente a partir del gobierno Lula da Silva, los gobiernos estaduais han sufrido mayor presión política para rediseñar sus funciones. Por ello, el gran problema de los estados en cuanto al tema

de la intergubernamentalidad aún sigue siendo la indefinición de su papel en la formulación de varias de las políticas públicas. La tercera y última modalidad de relacionamiento cooperativo federal es el movimiento de las nuevas formas de asociaciones intermunicipales. Este movimiento creció en Brasil bajo la modalidad de acuerdos formales e informales, siendo la aprobación de la Ley de Consorcios Públicos el hito más importante para el desarrollo de este proceso. Por todo ello, puede concluirse que no existe contradicción entre la proposición de una oferta más abierta y flexible de modelos de articulación intergubernamental, y la defensa de una política de fomento al asociacionismo intermunicipal. Para esto basta que sean respetadas las diversidades y autonomías de los niveles de gobierno y que también sean creados o fortalecidos los mecanismos de diálogo en foros federales. En este sentido, el asociacionismo territorial se configura por la existencia de un conjunto de cuestiones que llevan a los municipios a unirse con otros niveles de gobierno para producir acuerdos intergubernamentales cooperativos. A su vez, estas lógicas de asociacionismo producen formas bastante diferenciadas de gobernanza territorial¹³. Sin embargo, la implementación de esta forma de gobernanza se ha visto obstaculizada por el comportamiento autocentrado de los municipios y la lógica de la competencia electoral, etc. (Machado, 2009). Ello ha redundado en la dificultad de desarrollo de la negociación cooperativa, también obstaculizada por el bajo capital social de las municipalidades, la gestión poco calificada de sus burocracias, la falta de políticas estables y de largo plazo por parte de los gobiernos estatales y federal, y el poco interés de la sociedad en el asunto, sobre todo porque la identidad de los ciudadanos es mucho más municipal que regional.

Por último, sin dejar de considerar la importancia de cada política pública, es preciso concluir que es necesario reforzar una visión más sistémica de la acción estatal, por el hecho de que el desarrollo de las relaciones intergubernamentales tiene como objetivo principal mejorar el patrón de desarrollo brasileño, incluyendo sus diversidades y asimetrías regionales; ya que los pilares de un nuevo modelo de gobernanza territorial radican en las grandes cuestiones de la justicia y de la democracia.

Relaciones intergubernamentales y políticas públicas en Uruguay

En el caso uruguayo, el tema de las relaciones intergubernamentales ocupa un lugar menos destacado en la agenda pública, ya que se trata de un Estado de estructura fuertemente unitaria. Sin embargo, no han faltado reflexiones como las de Moreira y Veneziano (1998), quienes

En Uruguay, la comprensión de la influencia del modelo de relaciones intergubernamentales sobre las políticas públicas fronterizas pasa por la lógica de relacionamiento gobierno central/intendencias (ya que el rol de los alcaldes es aún poco significativo sobre estas políticas).

caracterizaron la evolución de las relaciones intergubernamentales en el país y su influencia sobre las políticas públicas como un proceso administrativo de “descentralización-centralizada”. Veneziano (2011) se concentra en el análisis de las transformaciones de las relaciones intergubernamentales en el caso de la Intendencia de Montevideo; Cardarello y Magri (2011) analizan la reforma del sistema municipal en perspectiva comparada; y Lournaga (2001) ha destacado el impacto de la reforma y descentralización administrativa sobre los gobiernos subnacionales (departamentales). Vale decir que las claves de la comprensión de la influencia del modelo de relaciones intergubernamentales sobre las políticas públicas fronterizas pasa por la lógica de relacionamiento gobierno central/intendencias (ya que el rol de los alcaldes es aún poco significativo sobre estas políticas).

8. Conclusiones y comentarios

A continuación se presentan conclusiones y comentarios, identificando algunos problemas y factores claves influyentes en la implementación del programa NACDF.

a) ¿Cuál es la influencia del “contexto político” sobre las políticas de cooperación fronteriza? Parece claro que la “afinidad ideológica” de los gobiernos de centroizquierda en Uruguay y Brasil en los poderes centrales ha contribuido a facilitar el desarrollo de la agenda de cooperación fronteriza bilateral. De la misma forma, si se observa la evolución temporal de la política de cada uno de los países, se puede afirmar que en ambos el cambio de régimen (de los autoritarismos a las restauraciones democráticas) y el cambio de partidos en el poder a inicios de la última década, también influenciaron los contenidos de las agendas y estilos de gestión (Rótulo y Damiani, 2010). No obstante, un punto menos claro es cuál es el impacto de dichos cambios, principalmente a nivel local/estadual en ambos países y sobre las relaciones intergubernamentales entre unidades centrales y unidades subnacionales.

b) ¿Es adecuado el sistema institucional? Desde el inicio de la NACDF existe una demanda de institucionalidad de parte de los propios actores locales con la pretensión de transitar de la informalidad de las reglas de juego fronterizas a un sistema que paulatinamente las formalice. Sin embargo, en la actualidad es constatable que existe una cierta brecha entre la agenda de proyectos presentados y la eficiencia del sistema institucional para implementarlos, evidenciada en esta investigación. Parece necesario que los decisores gubernamentales procuren alternativas, que han de ubicarse entre dos opciones institucionales polares. En

Luego de diez años de funcionamiento de la NACDF parece necesario implementar el uso de mecanismos e instrumentos que incentiven la participación de públicos interesados y garanticen el acceso directo y ágil a la información.

un extremo, la creación de una institucionalidad “dura” (por ejemplo, con una secretaría ejecutiva), con riesgo de perder cierta flexibilidad pero aumentar la eficiencia. En el otro extremo, incrementar la institucionalidad “blanda” (con su correlato de mayor cantidad de subcomisiones temáticas, reuniones informales, etc.), privilegiando la flexibilidad a riesgo de sacrificar eficiencia. El desafío consiste en encontrar una alternativa que atienda ambas demandas (flexibilidad y eficiencia) de forma equilibrada.

c) ¿Cuenta la NACDF con mecanismos adecuados de *accountability*? En esta investigación, en oportunidad de la construcción del banco de datos sobre proyectos y acuerdos se constató la existencia de déficits de *accountability* en las prácticas de gestión. Un indicador de ello lo constituyó la dificultad de acceso a datos e información sobre el estado de situación de proyectos. Luego de diez años de funcionamiento de la NACDF parece necesario implementar el uso de mecanismos e instrumentos que incentiven la participación de públicos interesados y garanticen el acceso directo y ágil a la información. En este mismo sentido, Bardesio y Cassanego (2013) constataron la falta de aplicación de prácticas de *accountability* en el caso del Comité Binacional de Salud Rivera-Livramento, uno de los órganos binacionales con actuación destacada en la NACDF. El uso de instrumentos y mecanismos modernos de acceso a la información constituye un vector fundamental para el desarrollo de las otras dos etapas del ciclo de políticas públicas (tan necesarias como la formulación y la implementación): el monitoreo y la evaluación. El cierre de ese ciclo promueve un círculo virtuoso que incentiva la mejora en la calidad de las políticas públicas fronterizas. El desarrollo del “banco de datos para el seguimiento, monitoreo y evaluación de acuerdos y proyectos de la NACDF” (cuyos primeros resultados se presentan en este texto) es una iniciativa que pretende contribuir en dos sentidos. Primero, como aporte al desarrollo futuro de tareas de monitoreo y evaluación, y segundo, como valor técnico agregado para facilitar el análisis del proceso por parte de *policy-makers*, académicos y consultores.

d) ¿Cuentan las administraciones públicas brasileña y uruguaya con capacidad institucional suficiente para la gestión de proyectos fronterizos? Las políticas implementadas en la NACDF (de tercera generación)¹⁴ tienen las siguientes características: sobreabundancia cuantitativa de proyectos, heterogeneidad y complejidad técnica (en muchos casos). Ello genera la necesidad de contar con unidades administrativas centrales, locales y de actores sociales, que dispongan

La forma de gestión de los proyectos en la NACDF ha pretendido generar incentivos para el trabajo interorganizacional, promoviendo el quiebre de la fragmentación política del Estado y fomentando la acción coordinada entre administraciones centrales de ambos Estados, de forma conjunta con los actores locales.

de un *stock* adecuado de capacidades institucionales (recursos humanos, financieros, logísticos, etc.) (Grindle, 1997). Si bien no existen diagnósticos específicos sobre este punto, *prima facie* es observable la existencia de un cierto déficit de dichas capacidades, no solo en los niveles municipales e intermedios sino también en las administraciones centrales de ambos países¹⁵.

e) ¿Cómo funciona la gobernanza multinivel y las redes de actores en la implementación de proyectos transfronterizos? La eficacia de la NACDF en la implementación de los proyectos que ha debido gestionar (103 documentados en 10 años de funcionamiento) parece depender en buena medida de la capacidad que pueda generar para estimular formas de cooperación y coordinación intergubernamentales y formación de redes de actores para la implementación. A su vez, ello depende de diversos factores, como la naturaleza del tema de que se trata, grado y amplitud del interés de actores locales, formación de coaliciones de *stakeholders* proimplementación, obstáculos (financieros, jurídicos, etc.) que el proyecto deba superar para ser implementado, etc. La forma de gestión de los proyectos en la NACDF ha pretendido generar incentivos para el trabajo interorganizacional, promoviendo el quiebre de la fragmentación política del Estado y fomentando la acción coordinada entre administraciones centrales de ambos Estados, de forma conjunta con los actores locales en la resolución de los problemas básicos de las comunidades, propias de la gobernanza multinivel (Whittingham, 2010)¹⁶. Ya en palabras de Schmitter (2004: 49), la gobernanza multinivel es definida como “*un acuerdo para tomar decisiones en que participan una multiplicidad de actores públicos y privados, políticamente independientes e interdependientes en diferentes niveles de jurisdicción territorial, y en procesos de negociación, discusión e implementación (más o menos continua)... y que no se autoatribuyen competencia exclusiva en la política pública ni autoridad política excluyente en ninguno de esos niveles*” [traducción de los autores]¹⁷. Sin embargo, la implantación de esta modalidad de gestión de la implementación, fuertemente innovadora, que la NACDF ha intentado desarrollar ha conseguido grados de eficacia bastante disímiles. Como vectores influyentes positivos en esa forma de trabajo debe destacarse la labor activa de las cancillerías (y/o consulados) de ambos países, el rol que viene desempeñando el Ministerio de Integración Nacional de Brasil, y también la participación del Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay, que ha intentado desarrollar una modalidad de trabajo en colaboración con los actores locales fronterizos y de apoyo a estos (MIDES, 2008). Por el contrario, en los casos en

que las instancias del trabajo de coordinación interorganizacional se debilitan, se obstaculiza la eficacia de la implementación, que pasa a depender casi exclusivamente del poder de negociación directa de las unidades administrativas subnacionales. De esta forma se empobrece la calidad de la gobernanza y la gestión, dado el déficit de disponibilidad de recursos de poder (financieros, jurídicos, infraestructurales, etc.) suficientes para que los actores locales puedan gestionar por sí solos los proyectos de políticas (inclusive por el mero hecho de que se trata de un tema -fronteras- que por su naturaleza involucra los actores de los poderes ejecutivos centrales).

f) ¿Qué proyectos implementados en la NACDF pueden considerarse como casos de buenas prácticas de gobernanza? Existe uno, que por la conjunción de elementos analíticos y prácticos muy singulares, merece particular atención: el Saneamiento Urbano Integrado Aceguá (Brasil) - Aceguá (Uruguay). El caso presenta las siguientes características. Primero, el proyecto cuenta con una participación amplia de actores multinivel, que se ubican en ambos Estados, a saber: Ministerios de Relaciones Exteriores (Uruguay y Brasil), Intendencia de Cerro Largo; gobierno de Rio Grande do Sul, prefectura de Aceguá; la empresa pública uruguaya, Obras Sanitarias del Estado (OSE); la Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN); y asesoría técnica de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel). Segundo, el proyecto enfrentó obstáculos financieros, jurídicos y políticos en su implementación, que impusieron la necesidad de pactar acuerdos entre las distintas partes involucradas para repartir las contribuciones específicas para el financiamiento. Los primeros impulsos de implementación parcial datan de 2002-2003. Tercero, los esfuerzos políticos y administrativos realizados en el marco de la NACDF consiguieron superar el obstáculo financiero mediante un acuerdo de contribución combinada para el financiamiento del proyecto, en su totalidad de origen público. El financiamiento involucra un fondo regional, el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), y uno estadual brasileño, la Secretaría Estadual de Habitação e Saneamento del gobierno de Rio Grande do Sul, a través de la CORSAN. El costo total del financiamiento es de US\$ 7.640.524, de los cuales US\$ 5.719.708,43 (75% del valor) es financiado por el FOCEM, validado por la Decisión N° 30/12 del Mercosur (30-11-2012). El saldo del valor (25%) es financiado por el gobierno de Rio Grande do Sul a través de la CORSAN en colaboración con Obras de Saneamiento del Estado (OSE) (Mercosur, 2012)¹⁸.

g) ¿Cuáles son las modalidades probables que puede asumir la gobernanza de la implementación de proyectos de la NACDF? En la Tabla 4 se presenta una tipología de configuraciones probables de la gobernanza multinivel de los proyectos fronterizos. Fue construida partiendo de la premisa normativa de que es deseable la configuración de la “gobernanza colaborativa”. La probabilidad de esta (1 en la Tabla 4) se estructura cuando los actores participantes desarrollan estrategias de negociación cooperativa y procuran alcanzar acuerdos de coordinación de alto nivel en la distribución de prestaciones (financieras, de infraestructura, etc.) para la implementación de proyectos fronterizos. El extremo opuesto, “descoordinación competitiva” (4 en la Tabla 4), es el menos deseable de todos y se caracteriza por la predominancia de estrategias de competencia/conflicto por disputas de poder, generando un contexto de desconfianza, desinterés y apatía que se traduce también en una coordinación muy baja. Ello imposibilita que los acuerdos de reparto de contribuciones puedan firmarse y mucho menos implementarse. La probabilidad (2) de “gobernanza inestable” se caracteriza por la predominancia de comportamientos de negociación competitiva y conflicto entre los actores. Por ello, aunque pudieran alcanzar acuerdos de buena calidad en el reparto de contribuciones, el comportamiento competitivo y las percepciones de “trade-offs” negativos terminan bloqueando en el mediano plazo la implementación de proyectos. Por último, la configuración (3) de “intergubernamentalismo compartimentado” se da cuando, si bien predominan estrategias de negociación cooperativa, las percepciones parroquiales y fragmentadas de los actores les impiden alcanzar acuerdos de alta calidad de coordinación en las contribuciones para la gobernanza.

Tabla 4

Tipología de configuraciones de gobernanza multinivel de proyectos de la NACDF

		Coordinación intergubernamental y distribución de contribuciones en la implementación	
		Alta	Baja
Estrategia de actores participantes en proyectos	Negociación y cooperación	(1) Gobernanza colaborativa	(3) Intergubernamentalismo compartimentado (*)
	Negociación competitiva y conflicto	(2) Gobernanza inestable	(4) Descoordinación competitiva

Fuente: elaboración propia.

(*) Sobre el concepto de “intergubernamentalismo compartimentado”, ver Abrucio, Sano y Sydow (2010).

Notas

(1) Dicha caracterización ha sido cuestionada, entre otros, por Mazzei (2013) con base en la asimetría y heterogeneidad que los centros urbanos fronterizos de Uruguay y Brasil mantienen entre sí.

(2) En materia de políticas fronterizas, las de “tercera generación” se caracterizan por la superación del enfoque neoliberal, típico de los años 90, y por una redefinición del rol del Estado como actor estratégico y propulsor del desarrollo regional, por ejemplo mediante la inversión en obras de infraestructura (Rótulo y Damiani, 2010).

(3) Las decisiones tomadas en las RAN sustituyeron las simples recomendaciones que emitían los anteriores Comités de Frontera, muchas de las cuales quedaban sin efecto por la falta de interés de los gobiernos centrales.

(4) Tanto la información sobre acuerdos como sobre los proyectos está en construcción, por lo que la información procesada y analizada estadísticamente presentada a continuación es aún parcial.

(5) En este período se realizaron Reuniones de Alto Nivel.

(6) Un 18% de los proyectos no ha podido fecharse.

(7) Ello se relaciona con la falta de *accountability* constatada en el seguimiento de la implementación del programa de la NACDF.

(8) La información presentada tiene la siguiente limitación. En las actas de las RAN, fuente de la que se recabó la información, no necesariamente se nombra a todos los actores que participaron en la ejecución de un proyecto. Por ello, se presume que existe una sobrestimación de los actores públicos, dada la forma como son elaboradas dichas actas, y muy probablemente una subestimación de la participación de actores de la sociedad civil.

(9) Para identificar los obstáculos jurídicos el criterio utilizado fue el de comprobar la existencia o no de la necesidad de producir un acto jurídico emanado de los distintos órganos político-administrativos que participen en el proceso de adopción de decisiones con impacto sobre el proyecto. Ello incluye las distintas categorías dentro del orden jerárquico normativo de cada uno de los Estados partes, a saber: leyes federales, leyes estatales, decretos-leyes, decretos y resoluciones administrativas, etc. Por ejemplo, el proyecto “Intercambio de informaciones sobre los respectivos programas relativos al enfrentamiento del abigeato” presenta obstáculos jurídicos porque para intercambiar informaciones es necesario comprobar si los sistemas legales de ambos países lo permiten y, en caso afirmativo, tomar decisiones jurídicas al respecto. Los obstáculos financieros fueron establecidos por la necesidad de que el proyecto requiera de recursos financieros para su ejecución. Por ejemplo, el proyecto “Construcción del Campus de IFSul en Yaguarón, para ofrecer cursos binacionales en cooperación con la UTU” presenta obstáculos financieros, porque para construir un edificio se requiere de financiación.

(10) En los casos en que el proyecto no se está implementando se infiere que los obstáculos no fueron superados.

(11) El tema de la forma de organización político territorial ingresó con fuerza en la agenda pública internacional a partir de finales de la década de 1960. En América Latina tomó cuerpo en el período de la redemocratización, luego de décadas de autoritarismo. En principio, este movimiento estuvo marcado por la creencia en la descentralización como variable clave, pero con el transcurso del tiempo se percibió que aquella no era la panacea para todos los males de los gobiernos. Por el contrario, se percibió que podría producir problemas, como aumento de las desigualdades regionales, fortalecimiento de comportamientos localistas oligárquicos, incentivo de la competencia entre los niveles de gobierno y también el retorno encubierto de un neocentralismo, generando nuevas formas de dependencia de los gobiernos locales (Prud'Homme, 1995; Abrucio y Soares, 2001; Melo, 1996).

(12) No es casualidad que el país precursor de la descentralización del poder, Estados Unidos, fue el primero en construir teorías y modelos institucionales vinculados a la intergubernamentalidad como tema central de la discusión.

(13) Entre las diez existentes se destacan: la sectorial, metropolitana, desarrollo regional, contra la desigualdad, de actuación macrorregional, de asociaciones público-privadas, etc. (Abrucio, 2011).

(14) Como ya fuera destacado, la agenda de la cooperación fronteriza Brasil-Brasil ha variado en sus formatos de gestión, amplitud y prioridades desde la época autoritaria (políticas de primera generación), pasando por la década de los 90 (segunda generación) y finalmente desde la instauración de la NACDF (tercera generación). No hay duda que la implementación de estas últimas requiere capacidades institucionales y técnicas cada vez más complejas (Rótulo y Damiani, 2010).

(15) No obstante, son de destacar casos como el Ministério da Integração Nacional (Brasil), que ha venido ejecutando un esfuerzo de desarrollo y modernización institucional para mejorar la calidad de diseño y planificación de políticas de desarrollo fronterizo con alto contenido técnico (ver referencias a dicha política en Filippim ...[et al], 2013).

(16) Whittingham (2010: 222) define la gobernanza como *“el desarrollo de relaciones políticas entre diversos actores que participan en el proceso de formulación, implementación y evaluación de decisiones sobre asuntos de interés público; este proceso puede ser caracterizado como un juego de cooperación y conflicto que incluye instituciones formales e informales. La forma y calidad de la interacción entre los actores refleja la calidad del sistema”*.

(17) Ver también, sobre el tema, Marks (1996) y Hooghe y Marks (2003).

(18) Ver http://focem.opp.gub.uy/inicio/proyectos_focem.

Bibliografia

- Abrucio, Fernando Luiz (2005), "A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula", en *Revista de Sociologia e Política*, Nº 24, pp. 41-67.
- ____ (2011), "A importância dos arranjos intergovernamentais: potencialidades e dilemas na trajetória brasileira recente", en *Governança territorial e desenvolvimento*, Valdir Roque Dallabrida (org.), Rio de Janeiro, Garamond.
- Abrucio, Fernando Luiz y Soares, Márcia Miranda (2001), *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no grande ABC*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer.
- Abrucio, Fernando Luiz; Franzese, Cibele; y Sano, Hironobu (2010), "Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios", en *Estado, instituições e democracia: República*, Alexandre dos Santos Cunha, Bernardo Abreu de Medeiros y Luseni Maria C. de Aquino (eds.), Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Abrucio, Fernando Luiz; Sano, Hironobu; y Sydow, Cristina Toth (2010), "Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas", en *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*, Jeroen Klink (org.), São Paulo, Anna Blumme.
- Aveiro Marquez, Thais Mere (2006), *Relações Brasil-Uruguai: a nova agenda para a cooperação e o desenvolvimento fronteiriço*, Brasília, Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais, http://bdtb.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3907, 30-11-2013.
- Bardesio, Geovana y Cassanego, Paulo, Jr. (2013), "Accountability en organismos públicos binacionales: análisis de la actuación del Comité Binacional de Integración en Salud Rivera, Uruguay, y Santana do Livramento, Brasil", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1º de noviembre.
- Barrett, Susan y Fudge, Colin (eds.) (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, New York, Methuen.
- Gobierno de Brasil y Gobierno de Uruguay (2004), "Ata da IV Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil/Uruguai", Porto Alegre, Brasil, 23 e 24 do novembro.
- ____ (2007a), "Ata da V Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço

- Brasil/Uruguai”, Montevideo, Uruguay, 23 e 24 de julho.
- ____ (2007b), “Ata da III Reunião da Comissão Binacional Assessora em Saúde na Fronteira”, Artigas, Uruguay, 2 de outubro.
- ____ (2007c), “Ata da IV Reunião da Comissão Binacional Assessora em Saúde na Fronteira”, Santana do Livramento, Brasil, 10 de dezembro.
- ____ (2008a), “Ata do ajuste complementar ao Acordo para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, para prestação de serviços de saúde”, Brasília.
- ____ (2008b), “Ata da VIII Reunião de Comitê Binacional de Intendentes e Prefeitos de Fronteira: Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil/Uruguai”, Aceguá, Uruguay, 20 de novembro.
- ____ (2009), “Ata da VI Reunião de Alto Nível da Nova Agenda de Cooperação e Desenvolvimento Fronteiriço Brasil/Uruguai”, Porto Alegre, Brasil, 9 e 10 de junho.
- ____ (2010), “Ata da V Reunião da Comissão Binacional Assessora em Saúde na Fronteira”, Rivera, Uruguay, 24 de junho.
- Brinkerhoff, Derick W. (1996), “Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an Illustration from Madagascar Environmental Action Plan”, en *World Development*, Vol. 24 N° 9, pp. 1497-1510.
- Burgess, Michael (1993), “Federalism and Federation: a Reappraisal”, en *Comparative Federalism and Federation*, Michael Burgess y Alain Gagnon (orgs.), London, Harvester Wheatsheaf.
- Cardarello, Antonio y Magri, Altaír (2011), “La reforma en el sistema municipal en Uruguay”, en *Gobierno local y relaciones intergubernamentales en Iberoamérica: las bases formales de los procesos de gobernanza local*, Clemente J. Navarro y Daniel Cravacuore (eds.), Buenos Aires, Miño y Dávila.
- Clemente, Isabel (2011), “La región de frontera Uruguay-Brasil y la relación binacional: pasado y perspectivas”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 19 N° 1, pp. 165-184.
- Clemente, Isabel y Hernández, Diego (2012), “Políticas de cooperación, integración fronteriza y desarrollo territorial en la frontera Uruguay-Brasil (2002-2012)”, en *Geo UERJ*, Vol. 14 N° 23, pp. 763-792.
- Elazar, Daniel (1987), *Exploring Federalism*, Alabama, The University of Alabama Press.
- Elmore, Richard (1979), “Backward Mapping Implementation Research and Policy Decisions”, en *Journal of Policy and Science*, Vol. 94 N° 4, pp. 601-616.

- Filippim, Eliane Salete ...
[et al] (2013), "Cooperação e governança para o desenvolvimento regional em faixa de fronteira: o caso Brasil-Argentina", documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo, Uruguay, 29 de octubre al 1º de noviembre.
- Gadelha, Carlos Augusto y Costa, Laís (2005), "A política nacional de integração e o desenvolvimento das fronteiras: o Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira -PDFF", en *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*, Tito Carlos Machado de Oliveira (org.), Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.
- _____ (2007), "Integração de fronteiras: a saúde no contexto de uma política nacional de desenvolvimento", en *Cadernos de Saúde Pública*, Vol. 23 N° 2, pp. 214-226.
- Gallo, Edmundo; Costa, Laís; y Moraes, Adnei (2004), "A integração dos sistemas de saúde que atendem à população fronteiriça dos países do MERCOSUL", en *SIS MERCOSUL: uma agenda para a integração*, Edmundo Gallo y Laís Costa (orgs.), Brasília, OPS.
- Giovanella, Lígia (coord.) (2007), *Saúde nas fronteiras: estudo de acesso aos services de saúde nas cidades de fronteira com países do MERCOSUL*, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública; Fundação Oswaldo Cruz.
- Gonzálvez, A. (2010), Entrevista realizada en Montevideo a la Dra. uruguaya del Ministerio de Salud Pública, integrante de la comisión directiva del Comité Binacional de Salud Santa Ana do Livramento/ Rivera, mimeo.
- Grindle, Merilee (1997), *Getting Good Government: Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.
- Hanf, Kenneth (1982), "Regulatory Structures: Enforcement and Implementation", en *European Journal of Political Research*, Vol. 10 N° 2, pp. 159-172.
- Hardi, Peter (1992), *Impediments on Environmental Policy Making and Implementation in Central and Eastern Europe*, Berkeley, University of California.
- Hernández, Aurora; Jiménez, Alicia; y Picón, Juan Carlos (2006), "Cooperación transfronteriza en América Latina y la Unión Europea: aportes al proceso de integración regional", en *Anuario de la cooperación descentralizada*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea - América Latina.
- Hooghe, Liesbet y Marks, Gary (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", en *American Political*

- Science Review*, Vol. 2 N° 97, pp. 233-243.
- Laurnaga, María Elena (2001), *Descentralización sin municipalización: reforma del Estado y gobiernos subnacionales en Uruguay*, Montevideo, Universidad de la República. Instituto de Ciencia Política.
- Lima, Maria Regina Soares de y Coutinho, Marcelo Vasconcelos (2006), "Integração moderna", en *Análise de Conjuntura, OPSA*, N° 1, janeiro, pp. 1-15, <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22207.pdf>, 30-11-2013.
- Machado, Gustavo Gomes (2009), *Gestão metropolitana e autonomia municipal: dilemas das transações federativas*, Belo Horizonte, Editora PUC Minas.
- Machado, Lia Osário (2000), *Limites e fronteiras: da alta diplomacia aos circuitos da ilegalidade: fronteiras e espaço global*, Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Departamento de Geografia. Grupo Retis.
- Marks, Gary (1996), "An Actor Centered-Approach to Multi-Level Governance", en *Regional and Federal Studies*, Vol. 6 N° 2, pp. 20-40.
- Mazzei, Enrique (2013), *Fronteras que nos unen y límites que nos separan*, Montevideo, Universidad de la República, <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/Fronteras%20que%20nos%20unen.pdf>, 30-11-2013.
- Mazzei, Enrique y de Souza, Mauricio (2013), *La frontera en cifras*, Montevideo, Universidad de la República, <http://www.cci.edu.uy/sites/default/files/La%20Frontera%20en%20Cifras%20.pdf>, 30-11-2013.
- Melo, Marcus André (1996), "Crise federativa, guerra fiscal e 'Hobbesianismo social': efeitos perversos da descentralização", en *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 10 N° 3, pp. 11-20.
- Mercosur (2012), Proyecto "Saneamiento Urbano Integrado Aceguá/Brasil y Aceguá/Uruguay", Montevideo, Mercosur, Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur. CMC/Decisión N° 30/12.
- MIDES (2008), "Espacio de vida diverso y complejo", documento presentado en el 5° Seminario-Taller de Políticas de Integración de Frontera: Espacio de Vida Diverso y Complejo, Gobierno de Uruguay, Chuy, Uruguay - Santa Vitoria do Palmar, Brasil, 23 al 25 de abril, http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/2314/1/5seminariofrontera_03campingbarrachuy.pdf, 30-11-2013.
- Ministerio da Integração Nacional (2009), *Faixa de fronteira: Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira*, Brasília, Secretaria de Programas Regionais, <http://ois.sebrae.com.br/wp-content/uploads/2013/06/cartilha-faixa-de-fronteira.pdf>, 30-11-2013.

- Moreira, Constanza y Veneziano, Alicia (1998) "La descentralización en la reforma constitucional en Uruguay: escenarios y desafíos", *Prisma*, N° 14.
- Moura Filho, José Luiz de (2010), Multiterritorialidade em regiões transfronteiriças: estudo de duas cidades gêmeas na fronteira Brasil/Uruguai, Santa Cruz do Sul, Universidade de Santa Cruz do Sul. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, <http://btd.unisc.br/Teses/JoseMFilho.pdf>, 30-11-2013.
- Navarrete, Margarita (2006), Región fronteriza uruguayo brasilera: laboratorio social para la integración regional: cooperación e integración transfronteriza, Montevideo, Universidad de la República, <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00095.pdf>, 30-11-2013.
- Oliveira, Tito Carlos Machado de (2005), *Território sem limites: estudos sobre fronteiras*, Campo Grande, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, <http://igeo-server.igeo.ufrj.br/retis/wp-content/uploads/2011/07/2005-Territorio-sem-limites-TCMO.pdf>, 30-11-2013.
- Peters, B. Guy y Linder, Stephen (1987), "A Design Perspective on Policy Implementation: the Fallacies of Misplaced Prescription", en *Review of Policy Research*, Vol. 6 N° 3, pp. 459-475.
- Pierson, Paul (1995), "Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy", en *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 8 N° 4, pp. 449-478.
- Prud'Homme, Rémy (1995), "The Dangers of Decentralization", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 10 N° 2, pp. 201-220.
- Pucci, Adriano Silva (2010), *O Estatuto da Fronteira Brasil-Uruguai*, Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- Punch, Keith (2005), *Introduction to Social Research: Quantitative and Qualitative Approaches*, London, Sage, 2. ed.
- Putney, LeAnn Grogan (2010), "Case Study", en *Encyclopedia of Research Design*, Neil J. Salkind (ed.), Sage, http://www.sageereference.com/researchdesign/Article_n39.html, 30-11-2013.
- Ranson, Stewart y Stewart, John (1994), "Interdependence and Cooperation", en *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, London, McMillan Press.
- Rein, Martin y Rabinowitz, Francine (1977), *Implementation: a Theoretical Perspective*, Cambridge, Joint Center of Urban Studies of MIT and Harvard University (Working Paper; N° 43).
- Rótulo, Daniel (2012), "Políticas públicas para la cooperación fronteriza en el caso Uruguay-Brasil: avances y desafíos", en *Eixo Atlântico: Revista da Eurorregião Galicia-Norte de Portugal*, N° 19 pp. 51-63.

- Rótulo, Daniel y Damiani, Octavio (2010), *El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares*, Documento de Investigación N° 61, Montevideo, Universidad ORT Uruguay. Facultad de Administración y Ciencias Sociales, <http://www.ort.edu.uy/facs/pdf/documentodeinvestigacion61.pdf>, 30-11-2013.
- Santos, Gleicy Denise Vasques Moreira y Benetti, Rodrigo Alexandre (2011), "A prestação de serviços de saúde no âmbito do acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios", documento presentado en Diprosul, *O direito à saúde e a proteção social em faixas de fronteiras: um balanço do debate acadêmico no Sul da América do Sul*, Pelotas, Brasil, 8-10 de agosto, <http://www.ucpel.tche.br/mps/diprosul/docs/trabalhos/30.pdf>, 30-11-2013.
- Scheiner, Pablo (2007), "Nueva agenda de cooperación y desarrollo fronterizo Uruguay-Brasil", en *Política Exterior del Presente*, N° 4, diciembre, pp. 31-34.
- Schmitter, Phillipe (2004), "Neo-Neofunctionalism", en *European Integration Theory*, Antjie Wiener y Thomas Diez (eds.), Oxford, Oxford University.
- Silva, Pedro Luiz Barros y Melo, Marcus André Barreto de (2000), *O Processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas.
- Veneziano, Alicia (2011), "Relaciones intergubernamentales, intragubernamentales y socio-gubernamentales en el decreto de descentralización de Montevideo", documento presentado en las X Jornadas de Investigación: Derechos Humanos, Seguridad y Violencia, Universidad de la República. Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguay, 12 al 14 de septiembre, <http://www.fcs.edu.uy/archivos/Veneziano.pdf>, 30-11-2013.
- Whittingham, María Victoria (2010), "¿Qué es la gobernanza y para qué sirve?", en *Revista de Análisis Internacional*, N° 2, pp. 219-235.
- Williams, Walter (1982), "The Study of Implementation: an Overview", en *Studying Implementation: Methodological Administrative Issues*, Walter Williams (ed.), Chatham, Chatham House Publishers.
- Wright, Deil S. (1997), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Yin, Robert K. (2003), *Case Study Research: Design and Methods*, Thousand Oaks, Sage, 3. ed.