



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMÍA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CAPACIDAD DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA: EL CASO DEL  
CONSEJO DE DESARROLLO TRINACIONAL**

**Fabiana Chaparro Villalba**

**Foz do Iguaçu**

**2021**



**INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLÍTICA  
(ILAESP)  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**CAPACIDAD DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA:  
EL CASO DEL CONSEJO DE DESARROLLO TRINACIONAL**

**Fabiana Chaparro Villalba**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedad y Política de la Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

**Orientador:** Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi

**Foz do Iguaçu**

**2021**

FABIANA CHAPARRO VILLALBA

**CAPACIDAD DE LA GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA: EL CASO DEL  
CONSEJO DE DESARROLLO TRINACIONAL**

Trabajo de Conclusión de Curso presentado al Instituto Latino-Americano de Economía, Sociedade e Política da Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, como requisito parcial a la obtención del título de Bacharel en Administración Pública y Políticas Públicas.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi  
UNILA

---

Prof. Dr. María Alejandra Nicolás  
UNILA

---

Prof. Dr. Gilson Batista de Oliveira  
UNILA

Foz do Iguaçu, 06 de septiembre de 2021.

## TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): \_\_\_\_\_

Curso: \_\_\_\_\_

### Tipo de Documento

(.....) graduação

(.....) artigo

(.....) especialização

(.....) trabalho de conclusão de curso

(.....) mestrado

(.....) monografia

(.....) doutorado

(.....) dissertação

(.....) tese

(.....) CD/DVD – obras audiovisuais

(.....) \_\_\_\_\_

Título do trabalho acadêmico: \_\_\_\_\_

Nome do orientador(a): \_\_\_\_\_

Data da Defesa: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

### Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca LatinoAmericana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons Licença 3.0 Unported*.

Foz do Iguaçu, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do Responsável

Dedico este trabajo a mis padres y mis amigos que confiaron en mi capacidad y que me apoyaron siempre desde el comienzo.

## **AGRADECIMIENTO(S)**

Agradezco en primer lugar a Dios y a la Virgen de los Milagros de Caacupé por guiarme a lo largo de la carrera universitaria, por la salud proporcionada, por la fuerza que recibí para poder terminar el trabajo;

A mis padres Anatalio y Maria Cristina, por darme la oportunidad de seguir estudiando, siempre buscando la forma para que pueda lograr un sueño de tener un título universitario, a mi única hermana Elva por el apoyo incondicional de siempre;

Agradezco especialmente al prof. Dr. Jamur Marchi por la paciencia, por guiarme en este trabajo de conclusión de curso, impartiendo sus conocimientos en mejora del trabajo, por la explicación de cada término que no entendía, siempre aconsejando para seguir adelante y no rendirme, abriéndome las puertas para seguir realizando estudios de investigaciones, dándome la oportunidad de participar de una iniciación científica proporcionando un mayor conocimiento en los estudios y ampliando los horizontes, generando nuevas curiosidades;

A todos los profesores de la UNILA, principalmente la del curso de administración pública, por sus conocimientos que me impartieron a lo largo de la carrera, para poder salir con conocimientos amplios en variadas áreas del campo pública, la mayoría de los profesores no solo impartiendo sus conocimientos si no también abriendo un espacio de amistad, a la prof. Alejandra Nicolás, Maria Lucia, Amilton, Silvia Ferro, Ligia, Francineide, Flavio Gaitan, Lucimara y Luis Fernando;

A mis amigos de la carrera, Aldo, Camilo y Ramón que estuvieron conmigo a lo largo de la carrera apoyándome desde el comienzo, sosteniéndome cuando tropezaba por el camino y por sobre todo ayudándome en algunas materias que muchas veces creía perdido, también aconsejándome para que pueda siempre mirar al frente, con palabras animadoras y sobre todo motivadoras;

Agradezco también a mis amigos/as que la universidad me proporciono, la cual estuvieron conmigo siempre desde el comienzo, algunos encontrados a finales pero de igual forma proporcionan una gratitud inmensa en este logro de la vida;

Agradezco también a los miembros de los diversos consejos de desarrollo tanto de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto Iguazú, que abrieron sus puertas para poder realizar el trabajo de campo y poder terminar el trabajo.

La persistencia es el camino del éxito,  
(Charles Chaplin).

CHAPARRO, Fabiana. **Capacidad de Gobernanza Transfronteriza: El caso del consejo de desarrollo trinacional** 2021. 98 páginas. Trabajo de Conclusión de Curso (Graduación em Administración Pública y Políticas Públicas) – Universidad Federal de la Integración Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

## RESUMEN

El presente estudio presenta un análisis sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza del CODETRI. El Consejo de Desarrollo Trinacional tiene como objetivo mejorar la cooperación entre las ciudades de Foz de Iguazú, Puerto de Iguazú y Ciudad del Este, y hacer frente a los problemas comunes existente entre estas ciudades vecinas, representando un canal de cooperación institucional, integrado por los tres consejos de la triple frontera como CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE. Los objetivos de la investigación se enfocan en identificar las características y estructura de gobernanza, describir y reconocer las importancias de las capacidades de gobernanza transfronteriza como así también las habilidades necesarias que deberían ser desarrolladas para una cooperación institucionalizada. Para lograr los objetivos fueron trabajados en los procedimientos metodológicos, envolviendo la estrategia de estudio de caso con método de investigación cualitativa con entrevistas semi-estructurado con los actores claves del CODETRI, como así también una observación directa en una reunión del consejo realizada en 04 de junio de 2021. Fueron realizadas en total 12 entrevistas, posteriormente fue realizado el análisis de los resultados, utilizando la adecuación al padrón y triangulación de los datos, arrojando los siguientes resultados, en cuanto al modelo de gobernanza se considera el CODETRI como una organización de modelo híbrido entre la red compartida y organización líder, en cuanto a las características el CODETRI es interdependiente, es autónoma porque el Estado tiene menos poder es más un actor, existe una confianza mediante el trabajo conjunto desde 2014, y una interacción presencial que disminuyó por la pandemia del COVID-19, en cuanto a las capacidades de gobernanza transfronteriza, fueron elaboradas cuatro ideas, teniendo en cuenta el termino de capacidad y gobernanza transfronteriza (interactiva, gerencial, tomada de decisión e innovadora). Dentro del CODETRI existe la interactividad, en cuanto el aspecto gerencial es carente porque no posee estructura formal, las tomadas de decisiones se realizan de forma consensuada y la innovación es importante considerando que el CODETRI es la unión de los tres consejos (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), en cuanto a las habilidades que deberían ser desarrolladas dentro del CODETRI se destacan: herramientas tecnológicas, plataformas digitales, diálogo, movilización del ente público, cuestiones legales, resolver problemas económicos. En cuanto a los factores que promueven la cooperación se encuentran dentro del CODETRI trabajo de larga experiencia, confianza mutua y colaboración, entre los factores que impiden se encuentra limitaciones jurídicas, falta de legislaciones, en cuanto al proceso de cooperación el CODETRI se encuentra en la fase de integración, la cual envuelve la parte burocrática de creación de ley y normas.

**Palabras claves:** Gobernanza; Gobernanza transfronteriza; Capacidad; Capacidad de la Gobernana Transfronteriza; CODETRI

CHAPARRO, Fabiana. **Capacidade da Governança Transfronteiriça: O caso do Conselho de desenvolvimento trinacional** 2021. 98 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública e Políticas Públicas) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2021.

### RESUMO

Este estudo apresenta uma análise da capacidade de governança transfronteiriça do CODETRI. O Conselho de Desenvolvimento Trinacional tem como objetivo melhorar a cooperação entre as cidades de Foz de Iguaçu, Puerto de Iguaçu e Ciudad del Este, e abordar os problemas comuns existentes entre essas cidades vizinhas, representando um canal de cooperação institucional, conformado pelos três conselhos da tríplice fronteira o CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE. Os objetivos da pesquisa se concentram em identificar as características e estrutura de governança, descrevendo e reconhecendo a importância das capacidades da governança transfronteiriça, bem como as habilidades necessárias que devem ser desenvolvidas para a cooperação institucionalizada. Para atingir os objetivos, foram trabalhados nos procedimentos metodológicos, envolvendo a estratégia de estudo de caso com um método de pesquisa qualitativa com entrevistas semiestruturadas com os principais autores do CODETRI, bem como uma observação direta na reunião do conselho realizada em 04 de junho de 2021. No total, foram realizadas 12 entrevistas, posteriormente foi realizado o análise dos resultados utilizando a adequação ao padrão e triangulação dos dados gerando os seguintes resultados, quanto ao modelo de governança, o CODETRI é considerado um modelo de organização híbrido entre a rede compartilhada e a organização líder, quanto às características, o CODETRI é interdependente, é autônomo porque o Estado tem menos poder é mais um ator, existe confiança através do trabalho conjunto desde 2014, e uma interação face a face que diminuiu devido à pandemia COVID-19, em termos de capacidades de governança transfronteiriça, foram elaboradas quatro ideias, levando em consideração o conceito de capacidade e governança transfronteiriça (interativa, gerencial, de tomada de decisão e inovadora). No CODETRI existe interatividade, em termos de gestão falta porque não tem uma estrutura formal, a tomada de decisões é feita por consenso e a inovação é importante considerando que o CODETRI é a união dos três conselhos (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), em termos de habilidades que devem ser desenvolvidas no CODETRI destacam-se: ferramentas tecnológicas, plataformas digitais, diálogo, mobilização do ente público, questões jurídicas, resolução de problemas econômicos. No que diz respeito aos fatores que promovem a cooperação, o CODETRI tem uma longa experiência, confiança mútua e colaboração, entre os fatores que impedem estão às limitações legais, a falta de legislação, Em relação ao processo de cooperação, o CODETRI é na fase de integração, que envolve a parte burocrática da criação de leis e regulamentos.

**Palavras-chave:** Governança; Governança transfronteiriça; Capacidade; Capacidade da Governança Transfronteiriça; CODETRI.

CHAPARRO, Fabiana. **Cross-Border Governance Capacity: The Trinational Development Council** 2021 case study. 98 pages. Course Conclusion Paper (Graduate in Public Administration and Public Policy) – Federal University of Latin American Integration, Foz do Iguacu, 2021.

### **ABSTRACT**

This study presents an analysis about the cross-border governance capacity of CODETRI. The Trinational Development Council aims to improve cooperation between the cities of Foz do Iguazú, Puerto de Iguazú and Ciudad del Este, and address the common problems existing between these neighboring cities, representing a connection of institutional cooperation, composed of the three development council, CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE. The objectives of the research focus on identifying the characteristics and governance structure, describing and recognizing the importance of the capacities of cross-border governance as well as the necessary skills that should be developed for institutionalized cooperation. To achieve the objectives, the methodological procedures were worked on, involving the case study strategy with a qualitative research method with semi-structured interviews with the key authors of CODETRI, as well as a direct observation in the first meeting of the council made in the 04 of June of the year 2021. A total of 12 interviews were carried out, subsequently the analysis of the results was carried out using the adaptation to the standard and triangulation of the data, yielding the following results, in terms of the governance model, CODETRI is considered as a hybrid model organization between the shared network and the leading organization, in terms of characteristics, CODETRI is interdependent, carrying out joint actions, is autonomous, has no responsibility to the state, he has less power he is just an actor, there is trust through joint work since 2014, and a face-to-face interaction that decreased due to the COVID-19 pandemic, in terms of cross-border governance capacities, four ideas were developed, taking into account The term of capacity and cross-border governance (interactive, managerial, decision-making and innovative) counts. Within CODETRI there is interactivity, in terms of management it is lacking because it does not have a formal structure, decision-making is carried out by consensus and innovation is important considering that CODETRI is the union of the three councils (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), in terms of skills that should be developed within the CODETRI stand out: technological tools, digital platforms, dialogue, mobilization of the public entity, legal issues, solving economic problems. Regarding the factors that promote cooperation, CODETRI has long experience work, mutual trust and collaboration, among the factors that prevent are legal limitations, lack of legislation, in regarding the cooperation process, CODETRI is in the integration phase, which involves the bureaucratic part of creating laws and regulations.

**Keywords:** Governance; Cross-border governance; Capacity; Capacity of the Cross-Border Government; CODETRI.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 –	Distancia entre las fronteras de Johor, Singapura y la Isla de Batam de la provincia de Riau.....	16
FIGURA 2 –	Estructura del trabajo.....	22
FIGURA 3 –	Proceso de Cooperación transfronteriza.....	30
FIGURA 4 –	Características de Gobernanza.....	37
FIGURA 5 –	Modelos básicos de Gobernanza.....	38
FIGURA 6 –	Componentes para realizar un estudio de caso.....	49
FIGURA 7 –	Triangulación de los datos para análisis.....	58
FIGURA 8 –	Resumen del procedimiento metodológico.....	58
FIGURA 9 –	Frontera de Argentina-Brasil-Paraguay .....	60
FIGURA 10 –	Combinación de los tres consejos, resultado CODETRI.....	67
FIGURA 11 –	Inderdependencia dentro del CODETRI.....	69
FIGURA 12 –	Redes comparada en CODETRI.....	77
FIGURA 13 –	Estructura de gobernanza del CODETRI.....	81
FIGURA 14 –	Capacidad interactiva de CODETRI.....	84
FIGURA 15 –	Capacidad gerencial de CODETRI.....	88
FIGURA 16 –	Capacidad de tomada de decisión de CODETRI.....	90
FIGURA 17 –	Capacidad de innovación de CODETRI.....	94
FIGURA 18 –	Factores que promueven e impiden la cooperación transfronteriza en CODETRI.....	95

## LISTA DE CUADROS

CUADRO 1 –	Tipología de Integración Fronteriza.....	25
CUADRO 2 –	Factores que promueven e impiden la Cooperación Transfronteriza.....	29
CUADRO 3 –	Definiciones sobre Gobernanza sobre la perspectiva de otros autores.....	33
CUADRO 4 –	Principios de la Buena Gobernanza.....	35
CUADRO 5 –	Estructura y Características de la Gobernanza en red.....	42
CUADRO 6 –	Definiciones sobre Gobernanza transfronteriza sobre la perspectiva de otros autores...	43
CUADRO 7 –	Definiciones sobre el concepto de Capacidad sobre la perspectiva de otros autores...	44
CUADRO 8 –	Capacidades de Gobernanza transfronteriza.....	45
CUADRO 9 –	Proceso de la investigación cualitativa.....	50
CUADRO 10 –	Informantes para la entrevista.....	53
CUADRO 11 –	Resumen de Fecha, local, duración de la entrevista.....	55
CUADRO 12 –	Cuestionario de la entrevista.....	57

## LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ACATI	Asociación de Atractivos turísticos de Iguazú
ACIFI	Associação Comercial e Empresarial de Foz do Iguacu
CAPACO	Cámara Paraguaya de la Industria de la Construcción
CE	Consejo de Europa
CODELESTE	Consejo de Desarrollo Económico Social y medioambiental de Ciudad del Este
CODEFOZ	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguacu
CODEM	Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá
CODESPI	Consejo de Desarrollo Económico Social y Ambiental de Puerto Iguazú
CODETRI	Consejo de Desarrollo Trinacional
COMTUR	Conselho Municipal de Turismo
CT	Cooperación Transfronteriza
FPTI	Fundação Parque Tecnológico Itaipu
FIEP-PR	Coordenadoria Regional da Federação das Indústrias do Estado do Paraná
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFPR	Instituto Federal do Paraná
ITEC	Instituto Técnico de Iguazú
MIN	Ministério da Integração Nacional
OAB	Ordem de advogados do Brasil
OAR	Organização administrativa da rede
ONG	Organización no gubernamental
PNDU	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PDFF	Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
SEBRAE-PR	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Paraná
SENATUR	Secretaria Nacional de Turismo
TCLE	Término de Consentimiento Libre y Esclarecido
UE	Unión Europea
UNIOESTE	Universidade Estadual do Oeste do Paraná
UNILA	Universidade Federal de Integração Latino-Americana
UIP	Unión Industrial Paraguaya

## SUMARIO

<b>1 INTRODUCCIÓN</b> .....	15
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	19
1.2 OBJETIVOS.....	20
1.3 JUSTIFICATIVA.....	20
1.4 ESTRUCTURA DEL TRABAJO.....	22
<b>2. REFERENCIA TEÓRICA</b> .....	23
2.1 FRONTERAS.....	23
2.1.1 Integración Fronteriza.....	24
2.1.2 Cooperación Transfronteriza.....	28
2.2 GOBERNANZA Y GOBERNANZA PÚBLICA.....	32
2.3 GOBERNANZA EN RED.....	35
2.3.1 Características y estructura de Gobernanza en red.....	38
2.4 GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA.....	42
2.4.1 Capacidad de Gobernanza transfronteriza.....	44
<b>3. PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	48
3.1 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN.....	49
3.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN.....	51
3.3 UNIDAD DE ANÁLISIS.....	52
3.4 COLECTA DE DATOS.....	53
3.5 TRATAMIENTO DE DATOS.....	58
3.6 ANÁLISIS DE LOS DATOS.....	58
<b>4. RESULTADOS</b> .....	62
4.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS.....	62
4.1.1 CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE, CODETRI.....	63
4.2 CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA ACTUAL Y CAPACIDADES DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA DE CODETRI.....	68
4.2.1 Características.....	69
4.2.2. Estructura.....	75
4.2.3 Capacidad de la gobernanza transfronteriza del CODETRI.....	81
4.3 CODETRI: UN POSIBLE MECANISMO DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA.....	94
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	98
<b>REFERENCIAS</b> .....	102
<b>APÉNDICE A</b> .....	110
<b>APÉNDICE B</b> .....	111
<b>APÉNDICE C</b> .....	112

## 1 INTRODUCCIÓN

Los gobiernos actualmente están en permanente presión por parte de la sociedad, debido a los diversos factores y la complejidad del ambiente. Según Schwella (2005), la globalización es causante de estos factores, la cual, exige mayor creatividad por parte de los gobiernos e instituciones, principalmente en cuanto a los avances tecnológicos e innovadores, obligando a identificar las capacidades organizacionales e inter organizacionales, y descubrir nuevas formas de integración para una gobernanza transfronteriza institucionalizada.

Paralelamente, las formas de integración y cooperación de diversas instituciones están generando nuevas oportunidades, también nuevas formas para gestiones que son más eficientes, eficaces y efectivas para la sociedad, como la gobernanza, permitiendo una mayor capacidad institucional de interactuar con otros órganos públicos de la sociedad en general.

Conforme Kooiman (2003) la gobernanza es una combinación de esfuerzos tanto social político, públicos y privados. Estas combinaciones surgen debido a la complejidad, dinamismo y diversidad que caracteriza el mundo globalizado. Es decir, actualmente, el ambiente organizacional favorece a una estructura más flexible y descentralizada, trayendo nuevos cambios dentro de las organizaciones tanto gubernamentales como no gubernamentales, es decir, como cooperación, coordinación, control y en la planificación de las actividades, nuevas formas de asociación para implementación de las políticas y la prestación de servicios.

En las regiones de frontera, las organizaciones pueden tener estas cuestiones amplificadas por las peculiaridades, es decir, un ambiente organizacional más descentralizada favoreciendo a una mayor flexibilidad de cooperación y planificación, como por ejemplo la integración de entes gubernamentales y no gubernamentales para el desarrollo fronterizo. Por otra parte, las instituciones pueden tener problemas de integración y cooperación en las regiones de frontera, donde problemas sociales y económicos pueden transbordar los límites políticos y geográficos afectando de manera común la sociedad transfronteriza.

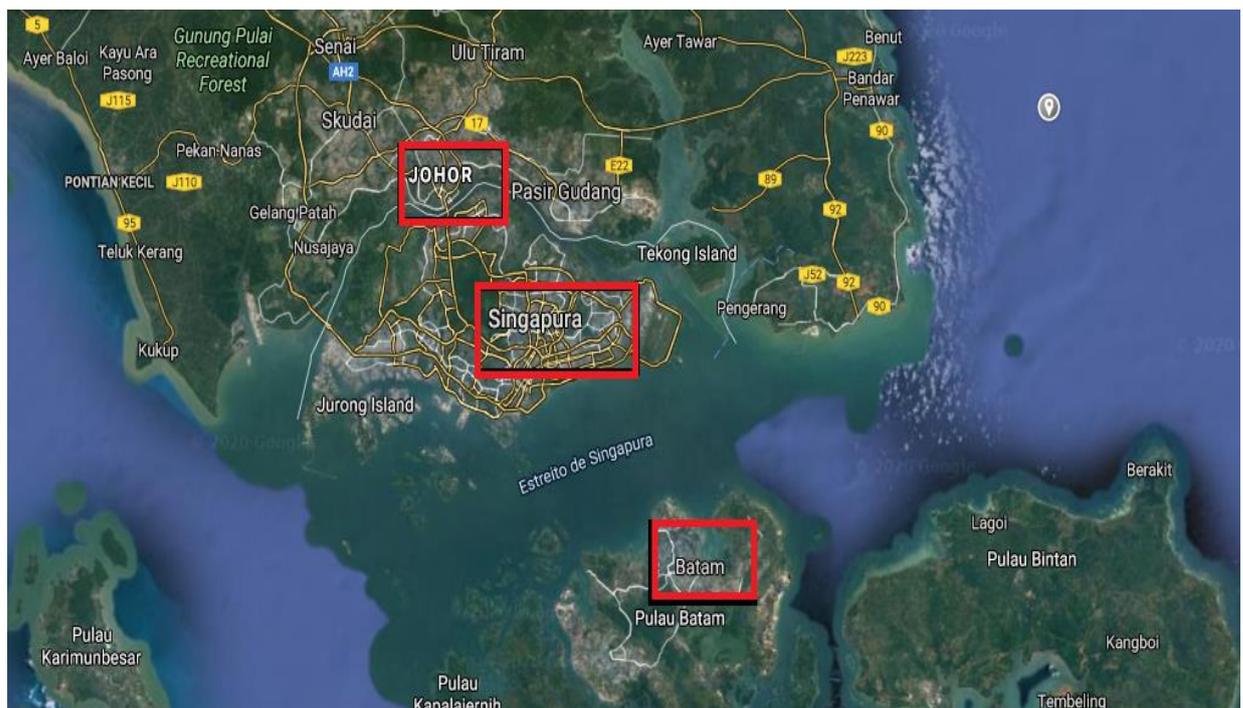
La cooperación transfronteriza parece ayudar al desarrollo regional, promoviendo soluciones a los diversos problemas comunes en las fronteras (FILIPPIM et al., 2014). Esto es, que la cooperación puede ser una manera eficaz para atenuar los problemas comunes existentes en la sociedad transfronteriza.

De acuerdo con Perkmeann y Sum (2002), la cooperación en las fronteras es una estrategia para explorar las oportunidades en territorios fronterizos, y son iniciativas

desarrolladas por autoridades tanto locales como regionales. Es más, la cooperación ofrece alianzas transfronterizas para iniciativas de crecimiento territorial envolviendo diversas formas y estructuras organizaciones e institucionales. Cumpliendo un papel importante, reforzando lazos entre los países vecinos, para progreso social y económico de la zona fronteriza.

Algunos ejemplos más reconocidos sobre la cooperación transfronteriza ocurren en los países europeos, como son las Euro regiones<sup>1</sup> que son cooperaciones institucionalizadas en Europa constituida entre municipios, distritos o regiones fronterizas. Otro ejemplo es el triángulo de crecimiento de SIJORI<sup>2</sup> en el Sudeste Asiático, trayendo un desarrollo económico regional y tornándose modelo para cooperaciones regionales, la Euro región de Aquitaine-Euskadi-Navarra, Euro región Galiza-Norte de Portugal.

Figura 1 – Distancia entre las fronteras de Johor, Singapur y la Isla de Batam de la provincia de Riau



Fuente: elaboración propia, mediante Google Earth.

En América Latina se percibe que existen iniciativas sobre cooperación transfronteriza la cual es denominada Fronteras Abiertas, este programa envuelve la participación intermediarios de gobierno italianos y Latino- Americanos, como objetivo realizar un intercambio en el desarrollo territorial en las áreas fronterizas. En la triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, este programa existe desde 2008, debido a que cumple con las

<sup>1</sup> Se puede explicar las Euro regiones como la necesidad de crear entidades o instituciones con el objetivo de promover la cooperación transfronteriza para intereses y beneficios de los habitantes de los lados fronterizos.

<sup>2</sup> Incluyendo las fronteras de Singapur, Johor e Islas Riau.

funciones del proyecto de fronteras abiertas, ya que por un lado es dinámico en cuanto a la demografía, economía y cultura, por otro lado la frontera forma parte del MERCOSUR y eso ayuda debido a que ya existe una integración pero de forma supranacional, y por último es una frontera que tiene una intuición de mejoría compartida. El objetivo principal de este programa es mapear los problemas más significativos que puedan obstaculizar para una cooperación transfronteriza (MARTELES; CONATO, 2009).

Conviene especificar que la cooperación transfronteriza es una forma de colaboración en una red de actores tanto públicos y privados de ambos lados de la frontera teniendo como objetivo mejorar la política económica regional, infraestructuras, protección del medio ambiente entre otras. Teniendo en cuenta esta forma, la cooperación transfronteriza implica movilizar a actores públicos y privados, como así también los diferentes actores sociales para adaptar políticas y satisfacer las demandas del otro, teniendo en cuenta las realidades locales (ODDONE, 2014).

De acuerdo con Silva (2015, p. 117, traducción nuestra<sup>3</sup>) “la cooperación transfronteriza acaba por ser tanto un reflejo como un promotor de las nuevas dinámicas espaciales”. Esto es que la cooperación transfronteriza, mediante los autores, trabaja como un agente que impulsa nuevas formas para mitigar los problemas fronterizos, mediante la pro actividad de las personas integrantes de la cooperación.

Por otro lado, refiriendo sobre la gobernanza, que es un término estudiado y analizado en varias áreas, PNDU en su cuaderno de “Reconceptualising Governance” (CHEEMA, 1997, p. 9) define la gobernanza como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias”. Así se puede considerar que la gobernanza es un mecanismo de gestión.

Es importante también mencionar acerca de la capacidad de gobernanza, el significado como así también en que contribuye. La capacidad de gobernanza se refiere a las prácticas institucionales. Healey et.al (2018, p. 18 *apud* GRELCK, 2021, p. 10) argumentan de la siguiente manera

La capacidad de gobernanza está [...] localizada en medios locales complejos, en cuanto interactúan con todos tipos de influencias externas. No es algo con un activo fijo, pero evoluciona con el tiempo [...] Eso también significa que las transformaciones en la gobernanza tiene trayectorias variables y deben una extensión proyectos continuamente en curso [...]. Las capacidades de acción son

---

<sup>3</sup> “a cooperação transfronteiriça, acaba por ser tanto um reflexo como um promotor destas novas dinâmicas espaciais”.

moldadas por el continuo esfuerzo de la agencia activa en mantener, reinterpretar y construir nuevas dimensiones para esas capacidades (Traducción nuestra)<sup>4</sup>.

De esta manera, la capacidad de gobernanza son las prácticas realizadas y que pueden ser alteradas por el trabajo de las instituciones que se incorporan en procesos de acción colectiva. Ésta contribuye para analizar las transformaciones institucionales, las prácticas que se construyen en torno de ellas, inclusive en las iniciativas de cooperación de organizaciones que promueven la integración transfronteriza, o sea, la gobernanza transfronteriza.

En ese sentido, este trabajo se enfoca en un estudio de una organización conformada de los tres países fronterizos de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú el CODETRI, para comprender las capacidades de gobernanza que posee, la importancia que tiene cada uno y las habilidades deficitarias para una gobernanza transfronteriza institucionalizada en la triple frontera.

De acuerdo con Scott (2000) *apud* Ekaterina<sup>5</sup>, (2014) la gobernanza transfronteriza se refiere a un medio en la cual diferentes políticas tanto legislativas, nacionales o administrativas se unen y permiten a los actores envueltos evaluar trayectoria de desarrollo, realizar objetivos comunes y determinar los medios para poder alcanzarlos.

La investigación se reduce al contexto de la triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, donde se sitúan los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú. Según datos del IBGE, Foz de Iguazú es un municipio Brasileiro localizado en el Estado de Paraná cuenta con un área territorial de 618,057km<sup>2</sup> y con una población estimada de 258.248 personas.<sup>6</sup> Ciudad del Este, una ciudad localizada en el extremo este del Paraguay departamento de Alto Paraná, cuenta con una población de 312.652 habitantes<sup>7</sup>. Puerto de Iguazú provincia de Misiones Argentina, cuenta con una población de 105.368 habitantes (CAVATORTA, 2017).

El Consejo de Desarrollo Trinacional foco del trabajo de investigación es fruto de la unión de los tres consejos existentes en cada ciudad en la Argentina CODESPI (Consejo de

---

<sup>4</sup> “Governance capacity is [...] embedded in complex local milieux whilst interacting with all kinds of external influences. It is not something with a fixed asset, but evolves through time. [...] This also means that transformations in governance have variable trajectories and are to an extent continuously ongoing projects. [...]. Capacities to act are moulded by the ongoing efforts of active agency in maintaining, re-interpreting, and building new dimensions to these capacities”.

<sup>5</sup> Traducción mediante google traductor de ruso; михайлова екатерина

<sup>6</sup> IBGE: disponible en: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>> visitado dia 19 de febrero de 2021.

<sup>7</sup> Alto Paraná: disponible en: <<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este>> visitado dia 19 de febrero de 2021.

Desarrollo Económico Social y Ambiental de Puerto de Iguazú), creada por ordenanza municipal 051/2015; Brasil CODEFOZ (Consejo de Desarrollo Económico Social de Foz de Iguazú), creada por una ley municipal 4.041/2012; Paraguay CODELESTE (Consejo de desarrollo Económico Social y Medioambiental de Ciudad del Este) creado por ordenanza municipal 033/2015.

El CODETRI fue creado en 2018, mediante una carta de intenciones cuyo objetivo es contribuir para la resolución de los problemas comunes en la región, mejorar la cooperación de los países vecinos de la triple frontera y promover el desarrollo sustentable e integrado de la región. El Consejo de Desarrollo Trinacional es iniciativa de los tres consejos existentes, es decir, posteriormente de que los consejos de desarrollo fueron creados existía una necesidad de integrar los tres consejos en uno solo, de esa manera el CODETRI fue creado sirviendo como una mesa de dialogo o fórum de discusiones de los problemas que afectan a los tres países de la frontera.

El estudio trata sobre caracterizar la capacidad de gobernanza del CODETRI, como una organización transfronteriza. Se pretende trabajar sobre conceptos que aborden la temática, como la gobernanza de manera general (incluyendo, conceptos, estructura y características), integración y cooperaciones transfronterizas, gobernanza transfronteriza y capacidad de gobernanza transfronteriza para así comprender las características, estructuras, proceso de cooperación y las capacidades de gobernanza transfronteriza en el CODETRI, la importancia y así también las habilidades que puede ser desarrolladas para una gobernanza transfronteriza institucionalizada.

## 1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

El problema de investigación tiene la finalidad de explicar la dificultad que se pretende trabajar. Con la delimitación del tema este trabajo se propone realizar un estudio sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza de una organización transfronteriza denominada CODETRI.

Dentro de esta temática, la problemática se enfoca por un lado en analizar la organización del CODETRI, y por otro lado analizar la capacidad de gobernanza transfronteriza. El problema de investigación está evidenciado en la siguiente pregunta:

Como se caracteriza la capacidad de gobernanza del Consejo de desarrollo Trinacional (CODETRI), en el contexto de iniciativas de cooperación transfronteriza entre los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú?

A partir de la definición de la problemática de la investigación, se establecen los objetivos tanto general como los específicos para direccionar el trabajo en sí.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 OBJETIVO GENERAL

Caracterizar la capacidad de gobernanza del CODETRI en el contexto de iniciativa de cooperación entre los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú.

### 1.2.2 OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a) Identificar la estructura y característica de gobernanza del CODETRI;
- b) Describir las capacidades de gobernanza del CODETRI, sobre la óptica de la gobernanza transfronteriza;
- c) Analizar la importancia de la capacidad de gobernanza transfronteriza en CODETRI, y las habilidades deficitarias para una gobernanza transfronteriza institucionalizada en la triple frontera.

## 1.3 JUSTIFICATIVA

El interés de trabajar con la temática, se enfoca que el estudio contribuiría para profundizar sobre el concepto de la gobernanza dentro de la administración pública. Al mismo tiempo en las regiones de fronteras, la gobernanza ha ganado destaque, y tiene un desafío para enfrentar y superar aspectos tradicionales de los territorios, el formalismo de las relaciones internacionales por el gobierno central y las legislaciones nacionales y necesidades locales, el uso y las costumbres entre otros aspectos. Dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional, que es la unión de los consejos existentes en los tres países (Argentina-Brasil- Paraguay); existe un espacio importante para caracterizar la capacidad de gobernanza transfronteriza para una cooperación institucionalizada en la triple frontera.

Hay que destacar que para Cerrillo (2005), la gobernanza es una nueva forma de gobernar, en donde las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados cooperan para formular y aplicar políticas públicas para la sociedad en general. Entonces el estudio sobre la gobernanza en la triple frontera específicamente en Argentina-Brasil-

Paraguay es importante debido a que traería por parte de la literatura conceptos que serían capaces de una contribución teórica más sólida en las ciencias sociales, construyendo un avance sobre la gobernanza, las estructuras y las capacidades de la misma para superación de los problemas en la frontera.

Además esta investigación podrá contribuir para profundizar la temática, en las fronteras de Argentina-Brasil-Paraguay. Y de esa manera demostrar cómo se realiza esa cooperación y como se caracteriza la capacidad de gobernanza en la triple frontera así la importancia de cada capacidad, tomando el caso del Consejo de desarrollo trinacional (CODETRI), éste trabaja principalmente para el desarrollo regional eficaz en la triple frontera, a propósito este estudio objetiva trabajar con los conceptos y aplicar en la práctica.

Este trabajo parte del concepto de que la gobernanza transfronteriza es creación y realización de objetivos comunes, proceso en el contexto inter regional que es fragmentada y contestada por varios actores y actividades (PIKNER, 2008). Este concepto utilizado permite generar una visión sobre la gobernanza transfronteriza como una cooperación entre los actores público como también privados, y en este caso, es pertinente debido a que el CODETRI es una organización que trabaja de manera conjunta envolviendo actores, de la triple frontera, como CODEFOZ, CODESPI y CODELESTE.

Esta investigación espera proporcionar una contribución a nivel teórico, demostrando indicios de como la gobernanza puede contribuir para superar los límites de la burocracia en regiones fronterizas, elaborando una comprensión sobre la estructura y las características de gobernanza dentro del CODETRI.

Por otro lado el trabajo espera proporcionar una contribución práctica, evidenciando las características como así también la estructura de gobernanza del CODETRI y que capacidades son relevantes para su actuación. Permitiendo que los responsables puedan perfeccionar o mismo implementar capacidades todavía deficitarias.

El Consejo de Desarrollo trinacional es una organización relativamente nueva, por lo tanto merece ser estudiado en variados aspectos, dentro de las cuales la gestión y la organización de la misma. Se espera con este estudio pueda ayudar llegar a una organización que pueda generar la formulación e implementación de las políticas adecuadas en favor de los tres países. Conviene especificar que en las regiones transfronterizas, existen desafíos importantes debido a diferentes sistemas tanto culturales, institucionales, legales, entre otras, las cuales podría generar una dificultad en la cooperación. Considerando esas diferentes influencias y características la gobernanza transfronteriza podría ser considerada una arte y no una ciencia (ZUMBUSCH; SCHERER 2015).

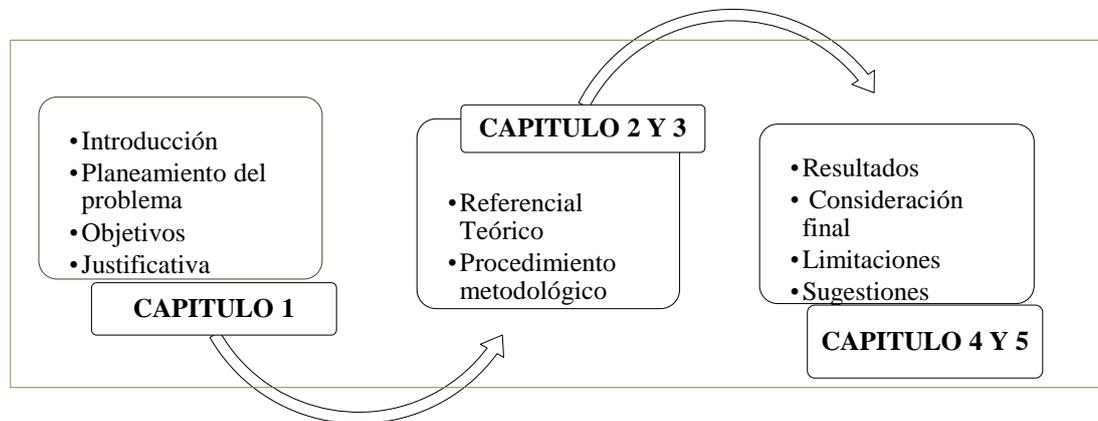
Efectivamente se percibe la importancia de trabajar sobre el concepto de gobernanza teniendo como objeto de estudio el CODETRI. A partir del CODETRI se pretende colocar una perspectiva de gobernanza, analizando a estructura, las características y la capacidad de gobernanza en el contexto de una iniciativa de cooperación transfronteriza, para llegar a una gobernanza transfronteriza institucionalizada en la triple frontera.

#### 1.4 ESTRUCTURA DEL TRABAJO

El presente trabajo está estructurado desde el capítulo uno, parte introductoria más cuatro capítulos, según la Figura 2. El segundo capítulo aborda sobre el referencial teórico, trayendo conceptos sobre fronteras, interacción y cooperación transfronteriza, seguidamente una breve contextualización sobre la gobernanza, variados conceptos, características, estructuras y finalizando sobre el tópico de gobernanza transfronteriza conjuntamente con las capacidades de la gobernanza transfronteriza.

El tercer capítulo incluye el procedimiento metodológico, en la cual se realizará la investigación. En ese capítulo es presentado el método de estudio, unidad de análisis, como se realizará la colecta, el tratamiento y el análisis de los datos.

Figura 2 – Estructura del trabajo



Fuente: elaboración propia

En el cuarto capítulo, el resultado de la investigación, detallando el objeto de estudio, el análisis de la estructura de gobernanza, cuáles son las características que el CODETRI presenta, las capacidades de gobernanza transfronteriza y finalizando con las fases de cooperación y los factores que promueven e impiden, destacando estos factores dentro del CODETRI. En el quinto y último capítulo se presenta las consideraciones finales, limitaciones a lo largo de la investigación y algunas sugerencias para trabajos futuros.

## 2 REFERENCIA TEÓRICA

En este capítulo se presenta los principales concepto para guiar la investigación. Inicialmente se trabaja sobre las fronteras, cooperaciones e integraciones, para posteriormente trabajar sobre la gobernanza, características y estructura, finalizando con la capacidad de gobernanza transfronteriza, para analizar el funcionamiento del Consejo de Desarrollo Trinacional.

### 2.1 FRONTERAS

Al principio algunas definiciones sobre la frontera se enfocan sobre la economía regional. Para Iturriza (1986) las áreas fronterizas se caracterizan como una economía regional, con potencial de desarrollo reprimido por ausencia de políticas específicas, debido a las faltas de cooperaciones.

Posteriormente surgieron otras definiciones sobre dicho término; Fábregas (1996), argumenta que una frontera se crea a partir de actividad humana, es modelada y transformada por la actividad del grupo humano o por las consecuencias de su dominio sobre otro. Entonces, las fronteras son construidas a partir de las relaciones de los seres humanos, para identificar la delimitación espacial de un territorio.

A propósito la frontera es un espacio geográfico, la cual proporciona oportunidades para el desarrollo de las ciudades gemelas<sup>8</sup> de ambos lados del país. Según Fantin (2008, p. 26); “es posible percibir la frontera en la medida que los espacios situados a ambos lados del límite tengan una base demográfica y que exista además una red de relaciones”. Entonces, para que exista las fronteras es necesario una demografía, ya que mediante estos surgirán las redes para el desarrollo local y regional, mediante la interacción de dos o más sociedades, diferentes en lo social económico hasta inclusive políticas, dando una realidad única (FANTIN, 2008).

De acuerdo con Max e Oliveira, (2009, p. 15) las fronteras es un límite que separa regiones, es decir, “el terreno doméstico del internacional, es donde inicia y termina la línea límite del Estado” (Traducción nuestra).<sup>9</sup> Es decir, los límites son las márgenes de las regiones que podrían ser formadas por ciudades o estados que configura la división territorial.

---

<sup>8</sup> Ciudades gemelas, son cortados por las líneas fronterizas, tanto secas o fluviales que presenta grandes potencial de integración económica y cultural. Ejemplo Mato Grosso frontera con Paraguay, Foz de Iguazu (Estado de Paraná Brasil) y Ciudad del Este (Departamento de Alto Paraná –Paraguay) MACHADO (2005).

<sup>9</sup> “O terreno doméstico do internacional, é onde inicia e termina a linha limite do Estado”

El término de frontera para los anglosajones, en las cuales surgieron las primeras investigaciones sobre la temática; se presenta de dos formas: el primero *boundary*, la cual significa límite; el segundo *frontier* significa zona de frontera. La primera desenvuelve trabajos para una variable técnica, delimitando el territorio. El segundo estudia cuestiones políticas, sociales, económicas (MAX E OLIVEIRA 2009).

Para Sant'anna (2013) dentro del Estado moderno la frontera es trabajada como una cuestión de seguridad nacional, el Estado posee el control sobre su territorio, direccionado a partir de leyes internas. Las fronteras tiene un carácter de separación entre unidad política, y su legitimidad, es asegurada por las lealtades construidas por sus ciudadanos, y por los controles ejercidos por el Estado.

Así también las fronteras son consideradas como una oportunidad. Para Oddoner (2014, p. 131), “las fronteras son espacios interestatales en donde se condensan las relaciones entre las poblaciones locales y el accionar de los diferentes niveles del Estado”. Esto quiere decir, que en las áreas fronterizas se concentra las competencias de los gobiernos nacionales y sub nacionales.

Por un lado Max y Oliveira (2009) apuntan que existe una necesidad para comprender la relación entre los territorios distintos. Por otro lado Sant'anna, (2013) apunta que en las regiones fronterizas existen problemas comunes, la cual fragiliza las regiones fronterizas.

En síntesis las fronteras son construidas a partir de las relaciones de los seres humanos, es un espacio geográfico, donde existen oportunidades y también dificultades o problemas, la cual, necesita de una demografía sólida y que además exista una red de relaciones que incorpore una integración para el desarrollo regional.

### 2.1.1 INTEGRACIÓN TRANSFRONTERIZA

Para Oliveiro (2002), la integración transfronteriza es un proceso entre dos Estados que poseen territorios fronterizos limítrofes a través de acuerdos específicos, con el objetivo de proporcionar un desarrollo, teniendo como base el aprovechamiento de sus potencialidades, recursos y afinidades. En Brasil la integración de las fronteras se tornó en

una política nombrada “Programa de Promoción de Desarrollo en la franja de la frontera” (PPDF)<sup>10</sup>.

Conforme MIN (2009), el objetivo principal de este programa consiste en promover el desarrollo de la franja de frontera, mediante su estructura física social y productiva. Dentro del campo de las integraciones transfronterizas, “las situaciones de frontera no son las mismas a lo largo del límite internacional del país, en razones de las diferencias geográficas y del tratamiento diferenciado por parte de los gobiernos” (MIN, 2009, p. 27, traducción nuestra)<sup>11</sup>. Existen 5 (*cinco*) tipologías de integración fronteriza (Margen, Zona de amortiguamiento, Frentes, Capilar, Sinapsis), las cuales son presentadas en el Cuadro 1, con sus definiciones.

Cuadro 1 – Tipología de Integración Fronteriza

Tipologías	Definiciones para el desarrollo de la Franja Fronteriza
MARGEN	Tipo de integración en que la población fronteriza de cada lado del límite internacional mantiene poco contacto entre sí, excepto de tipo familiar para intercambios comerciales. Las relaciones son más fuertes con el nacional de cada país entre sí. La característica principal es la ausencia de infraestructura.
ZONA DE AMORTIGUAMIENTO	El término es aplicado a las zonas estratégicas donde el Estado central restringe o prohíbe a la franja y a la zona de frontera, creando parques naturales nacionales, áreas protegidas o áreas de reservas.
FRENTES	El término es usualmente usado para caracterizar frentes de asentamientos. En el caso de las interacciones fronterizas el “Frente” también designa otros tipos de dinámicas espaciales, como el frente cultural, y el frente indígena o el frente militar.
CAPILAR	Pueden ocurrir solamente en el nivel local, como es el caso de las “feiras”, ejemplo concreto de integración fronteriza. Puede ocurrir mediante intercambios entre los vecinos con limitadas redes de comunicación, o resultan de zonas de integración espontánea, en las cuales el Estado interviene poco.
SINAPSIS	Presencia de alto grado de intercambio entre las poblaciones fronterizas, es apoyada por el Estado contiguos. Las ciudades gemelas más dinámicas pueden ser caracterizadas de acuerdo con ese modelo.

Fuente: elaboración propia con base en el texto de MIN (2009).

La primera tipología denominado Margen, se refiere a una ausencia de infraestructura que conecte los asentamientos de uno y otro lado de la frontera, también no existe un proyecto de cooperación transfronteriza. En la faja de frontera de Brasil apenas partes del Estado de Acre, del municipio de Santa Rosa de Purus se aproximan a la tipología de margen (MIN, 2005). La segunda tipología, “zona de amortiguamiento” es similar a la tipología de margen, pero, existe restricciones por parte del Estado en cuanto al acceso a las

<sup>10</sup> “O programa consiste em transformar a concepção pessimista sobre fronteira como sendo regiões concentradoras e propícias à prática de delitos diversos, marcadamente o narcotráfico, a prostituição, a violência e abusos diversos aos direitos humanos”.

<sup>11</sup> “as situações de fronteira não são as mesmas ao longo do limite internacional (continental) do país em razão das diferenças geográficas, do tratamento diferenciado que recebe dos órgãos de Governo”.

franjas fronterizas, creando parques naturales, áreas protegidas o áreas de reservas como es el caso de las tierras indígenas.

Según el relatório de MIN (2005, p. 145)

Varios factores inspiran ese tipo de política, entre ellos: a) la presencia de recursos naturales próximos de la frontera, explorados o no; b) impedir o dificultar el avance de frentes pioneras que, en el caso del Brasil son mayoritariamente frentes de asentamientos o exploración de nacionales; c) existencia de áreas de tensión militar; d) disminuir los costos de la infraestructura de defensa y vigilancia; f) reconocimiento de la ocupación de territorios por grupos locales (Traducción nuestra)<sup>12</sup>.

En esta tipología existen muchas restricciones fronterizas. Por ejemplo el caso del conflicto entre los indígenas para la reglamentación de las Tierra Indígenas, en Roraima. Esto debido a que existe una alta protección a los recursos naturales principalmente en la frontera norte del Brasil. El tercero, la tipología “Frente”, se caracteriza como frentes de asentamientos. Existe tres tipos de frentes; cultura, indígena y militar. La primera indaga sobre dos tipos, la frente cultural y militar, la cual señala la presencia del Estado y son comunes en Arco Norte del continente<sup>13</sup>. La segunda sobre la Frente indígena está localizada en Acre Frontera con Santa Rosa (Perú). Según relatório de MIN (2005, p. 146)

En el caso del Brasil, todas ellas pueden ser identificadas en momentos diferentes de la historia territorial. La frente indígena del área conocida como “cabeza del perro”, en la frontera del municipio de San Gabriel de la Cachoeira/AM en el Alto Rio Negro, con Colombia convivio con la frente militar del lado brasilero durante años, más tarde substituida por la marca indígena y unidad de conservación natural del Alto Rio Negro. Los batallones de frontera permanecen en la zona, y a pesar de la grande base militar en San Gabriel, es la FUNAI el órgano gubernamental con mayor penetración. La frente militar es generalmente compuesta por una red de puestos de vigilancia administrada por el ejército, sin que haya una población fronteriza, comunicándose entre los puestos (batallones de fronteras). La frente militar se diferencia de la frente pionera (la pionera puede ser identificada como un tipo de frente cultural), visto que los investimentos de los Estados se restringe a las acciones fronterizas solamente en la perspectiva tática (aeródromos, pistas de helicópteros) (Traducción nuestra).<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Vários fatores inspiram esse tipo de política entre eles: (a) a presença de recursos naturais próximos da fronteira, explorados ou não; (b) impedir ou dificultar o avanço de frentes pioneiras que, no caso do Brasil, são majoritariamente frentes de povoamento ou de exploração de nacionais; (c) existência de áreas de tensão militar; (d) diminuir os custos da infra-estrutura de defesa e vigilância; (f) reconhecimento da ocupação do território por grupos locais.

<sup>13</sup> Arco norte incluye las franjas de las Fronteras de los Estados del Amapá, Pará, Roraima, Amazonas y Acre.

<sup>14</sup> No caso do Brasil, todas elas podem ser identificadas em momentos diferentes da história territorial. A frente indígena da área conhecida como “cabeça do cachorro”, na fronteira do município de São Gabriel da Cachoeira/AM no Alto Rio Negro com a Colômbia conviveu com a frente militar do lado brasileiro durante anos, mais tarde substituída pela “marca” indígena e unidade de conservação natural do Alto Rio Negro. Os batalhões de fronteira permanecem na zona, e apesar da grande base militar em São Gabriel, é a FUNAI o órgão governamental com maior penetração. A frente militar é geralmente composta por uma rede de postos de vigilância administrada pelo Exército, sem que haja população fronteiriça comunicando-se entre os postos (batalhões de fronteira). A frente militar difere da frente pioneira (a pioneira pode ser identificada como um tipo de frente cultural), visto que os investimentos dos Estados restringem-se às ações fronteiriças somente na perspectiva tática (aeródromos, pista de helicópteros, etc.).

La cuarta tipología “Capilar”, las interacciones se dan a nivel local, con poca intervención de parte del Estado. Según el relatório de MIN (2005, p. 146)

Las interacciones pueden darse solamente en el nivel local, como es el caso de las “ferias, ejemplo concreto de interacción e integración fronteriza espontánea. Puede darse a través de intercambios difusos entre vecinos fronterizos con limitadas redes de comunicación, o resultan de zonas de integración de integración espontánea, el Estado interviniendo poco, principalmente no patrocinando la construcción de infraestructura de articulación transfronteriza. La primacía es el local, antes de ser nacional o bilateral como en el modelo sináptico (Traducción nuestra).<sup>15</sup>

Por último, la quinta tipología “Sinapsis”, consiste en la interacción más intensa y con la participación del Estado. Según el relatório del MIN (2005, p. 147), la sinapsis “se refiere a la presencia de alto grado de intercambio entre las poblaciones fronterizas” (Traducción nuestra)<sup>16</sup>. La tipología sináptico caracteriza intercambios de flujos comerciales internacionales y urbanos con apoyo del gobierno, con una infraestructura especializada y apoyo al intercambio. Por ejemplo, la triple frontera formada por Ciudad del Este (Paraguay), Puerto Iguazú (Argentina) y Foz de Iguazú (Brasil), se encuadra en este modelo.

La integración transfronteriza se realiza a través de “procesos social que promueve el aprovechamiento y valorización de una frontera” (AIKES, RIZZOTTO, 2018, p. 2, Traducción nuestra)<sup>17</sup>. Teniendo en cuenta esta perspectiva, los protagonistas que se encuentran en el área fronteriza, las personas que viven en la frontera, tienden a aprovechar y valorar la frontera, de manera que buscan oportunidades cruzando la frontera para beneficio propio.

En síntesis la integración fronteriza, es un proceso entre dos ciudades que poseen territorios fronterizos, la cual busca el mejoramiento de las condiciones de vida promoviendo el desarrollo, favoreciendo a las personas que viven en la frontera considerando el tratamiento diferenciado por parte de los gobiernos, cabe mencionar también que existen cinco tipologías de integración fronteriza que son margen, capilar, zona de amortiguamiento, frente y sinapsis, entre las cuales el último se destaca como una de las tipologías más fuertes. En el siguiente punto se presenta sobre la cooperación transfronteriza la cual es similar a la de integración, pero no son sinónimos.

---

<sup>15</sup> As interações podem se dar somente no nível local, como no caso das feiras, exemplo concreto de interação e integração fronteiriça espontânea. Pode se dar através de trocas difusas entre vizinhos fronteiriços com limitadas redes de comunicação, ou resultam de zonas de integração espontânea, o Estado intervindo pouco, principalmente não patrocinando a construção de infra-estrutura de articulação transfronteira. A primazia é o local, antes de ser nacional ou bilateral como no modelo sináptico.

<sup>16</sup> “Se refere à presença de alto grau de troca entre as populações fronteiriças”

<sup>17</sup> “Um processo social que promove o aproveitamento e valorização de uma fronteira”.

### 2.1.2 COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

El estudio sobre fronteras en América Latina es reciente, y la cooperación transfronteriza es un tema bastante estudiado en países europeos. La frontera de Argentina-Paraguay-Brasil tiene bastante para explorar y analizar, de esa manera el foco de este trabajo es sobre un consejo de desarrollo incorporado recientemente en la triple frontera, el CODETRI.

Con el desafío que proporciona la globalización, la interacción es fundamental para el desarrollo local y regional. Incorporando nuevos actores, tanto estatales como no estatales, proporcionando una gestión de desarrollo mediante un gobierno en red, para resolver problemas complejos dentro de un territorio (ALCANIZ, 2008). En las fronteras existen desafíos y oportunidades para la cooperación, de esta manera la literatura presenta sobre conceptos de la cooperación transfronteriza como así también las fases de madurez.

En las palabras de Oddone (2014, p. 132) “la cooperación transfronteriza es entendida como una colaboración entre autoridades subnacionales más allá de los límites fronterizos nacionales que permite participación y actuación conjunta y en forma de red de los actores”. Esto quiere decir, que la cooperación transfronteriza proporciona una participación activa de variados entes tanto público como privado con el objetivo de conformar una red y obtener resultados, en los territorios fronterizos.

De acuerdo con Silva (2015, p. 93) “la cooperación transfronteriza torna la frontera un local de encuentro entre los socios, sean grupos regionales o locales, para conjuntamente buscar desenvolver territorios” (Traducción nuestra).<sup>18</sup> Es decir, la cooperación transfronteriza es un lugar de encuentros para el desarrollo de los territorios.

El concepto de Cooperación Transfronteriza, es definida también por el Consejo de Europa (2003, p. 6, *apud* SILVA, 2015, p. 93) de la siguiente manera

La cooperación bilateral, trilateral o multilateral entre autarquías locales y regionales (pudiendo todavía envolver actores de la esfera semipública o privada) de regiones limítrofes, o separadas por mar y que tiene por principal objetivo la integración de regiones separadas por fronteras nacionales que enfrentan problemas comunes y que carecen de soluciones comunes (Traducción nuestra)<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> “A cooperação transfronteiriça torna a fronteira um local de encontro entre estes parceiros, sejam entidades e/ou grupos regionais ou locais, para conjuntamente procurar desenvolver territórios”.

<sup>19</sup> A cooperação bilateral, trilateral ou multilateral entre autarquias locais e regionais (podendo ainda envolver atores da esfera semipública ou privada) de regiões limítrofes, ou separadas por mar e que tem por principal objetivo a integração de regiões separadas por fronteiras nacionais que enfrentam problemas comuns e que carecem de soluções comuns.

De esta manera, se puede apreciar que mediante la cooperación transfronteriza se pueden superar las dificultades comunes presentes en las fronteras a partir de varios actores envueltos en colaboración para enfrentar el problema. Paralelamente, como es utilizada la cooperación transfronteriza, se aproxima con el término o cuestión de gobernanza transfronteriza. Según Silva (2015, p. 97) “es natural que en el contexto globalizado surjan y crezcan las formas de gobernanza transnacionales, nombradas transfronterizas” (Traducción nuestra).<sup>20</sup>

La cooperación transfronteriza posee cuatro formas: las cooperaciones antiguas presentes en el Nordeste de Europa; las cooperaciones más recientes que ayudan a la integración de varios países en la Unión Europea (UE) ejemplos, España, Portugal y Grecia; la cooperación resultado del apoyo comunitario; y por último las formas de cooperación que se desenvuelve con apoyo de la UE ejemplo países de Europa del Este (MEDEIROS, 2010).

Las cooperaciones transfronterizas poseen también factores que los promueven y también que los impiden, según SILVA, (2013, p. 58), éstos factores son presentados en el Cuadro 2.

Cuadro 2 – Factores que promueven e impiden la cooperación transfronteriza

Promueven	Impiden
Larga tradición y experiencia de cooperación transfronteriza	Limitación Jurídica
Confianza mutua y colaboración	Competencias diversas
Estructuras comunes adecuadas a la cooperación	Falta de voluntad política
Existencia de un modelo de desarrollo	Experiencias limitadas
Disponibilidad de recursos financieros suficientes	Problema en el manejo de los recursos financieros
	Diferencias culturales y lingüísticas
	Legislaciones inadecuadas

Fuente: elaboración propia con base del texto de SILVA (2013, p. 58).

Se puede apreciar que existen variados factores que pueden impedir y a la vez promover una cooperación transfronteriza, en ese punto Silva (2013) argumenta que las cooperaciones transfronterizas rompen las barreras burocráticas existentes para así promover el proceso de integración entre las instituciones y de esa manera cumplir los objetivos comunes.

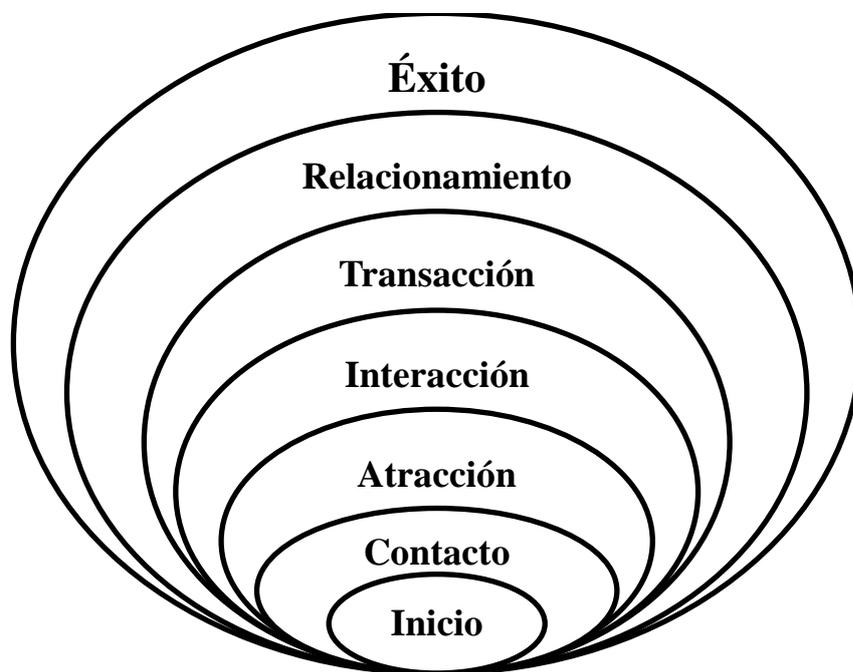
Según Medeiros (2011, *apud* SILVA, 2015, p. 98) “la cooperación transfronteriza reclama de barreras administrativas al libre fluir de sus procesos, o de barreras institucionales

<sup>20</sup> “É natural que no contexto globalizado surjam e cresçam as formas de governança transnacionais, nomeadamente transfronteiriças”.

relacionadas a asimetrías jurídicas [...] que dificulta el cumplimiento de los objetivos comunes” (Traducción nuestra)<sup>21</sup>. Otro punto importante dentro de la cooperación transfronteriza es la cooperación institucional, que es un punto de partida esencial, debido a que la estabilidad institucional es la principal para iniciativas de cooperación (SILVA, 2015).

Existen algunos procesos para efectuar una Cooperación Transfronteriza sólida, y de esa manera llegar a una Cooperación Transfronteriza Institucionalizada. En la Figura 3 demuestra los pasos para llegar a una Cooperación Transfronteriza según Von Houtun (1998 *apud* SILVA, 2013).

Figura 3 – Proceso de Cooperación Transfronteriza



Fuente: elaboración propia a base del texto Von Houtun (1998, p. 96, *apud* SILVA, 2013, p. 67).

Considerando la Figura 3 acerca de proceso de cooperación transfronteriza, o sea la fase de madurez, el primer punto es el inicio conjuntamente con el proceso de Contacto, son los primeros pasos y las cuales son consideradas fundamentales, ya que sin contacto “una relación obviamente no se desenvuelve.” (SILVA, 2013, p. 67, traducción nuestra)<sup>22</sup>. La conformación de ese contacto se da a través de tres formas, identidad espacial, espacios cognitivo y la similaridad. Pero a pesar de que el Contacto sea relevante para la CT, “esta etapa con sus diferentes formas de similaridad, espacio cognitivo y la identidad espacial no

<sup>21</sup> A cooperação transfronteiriça, por exemplo, também reclama de barreiras administrativas ao livre fluir dos seus processos, ou de barreiras institucionais relacionadas a assimetrias jurídicas, administrativas e processuais entre os parceiros de cooperação, que dificultam o cumprir de objetivos comuns.

<sup>22</sup> “uma relação obviamente não se desenvolve”.

son suficientes, por eso existe también la atracción” (SILVA, 2013, p. 67, traducción nuestra)<sup>23</sup>.

El segundo proceso se denomina atracción que según la literatura existe una amplia investigación sobre las formas que motivan a un actor para la conformación del CT. “Se trata de la similaridad, de la complementariedad y de la atracción física por la proximidad espacial” (SILVA, 2013, p. 70, traducción nuestra)<sup>24</sup>. La similaridad se refiere a la comparación de un actor a otro en aspectos personales para así sentirse atraído por las semejanzas. La complementariedad es el grado de diferencia en habilidades e intereses son los atractivos y la proximidad espacial se refiere a dos actores viviendo en distancia física próxima.

El tercer proceso se denomina Interacción que significa el intercambio de ideas en beneficio lo que cada actor pretende alcanzar con la CT institucionalizada. Envolviendo las partes burocráticas, la elaboración de contratos, leyes, normas entre otras. El cuarto proceso es la Transacción que es básicamente el momento en donde los actores entran en una relación institucionalizada. El quinto proceso se denomina Relacionamiento esto es el momento en el que la transacción se efectiviza también el relacionamiento, ya que, depende de los actores envueltos para el progreso de la CT, respetando las normas y valores que fueron acordados. Y por último el Éxito: este último proceso podría ser una evaluación de la CT. Envolviendo algunos factores determinantes como el grado de confianza en la interacción, es decir, depende de la trayectoria del CT.

En síntesis la cooperación transfronteriza proporciona la participación activa de variados actores públicos o privados, de regiones limítrofes con el objetivo de enfrentar problemas comunes para desenvolver el territorio, mediante una estabilidad institucional la cual es el principal punto para iniciativas de cooperación, atravesando las barreras burocráticas y las asimetrías jurídicas que muchas veces dificultan el cumplimiento de los objetivos comunes, y para llegar a una CT sólida fueron presentadas los pasos del proceso de cooperación.

Para entrar en la parte de gobernanza es importante realizar un destaque acerca cooperación transfronteriza y la gobernanza en sí, teniendo los conceptos de cooperación transfronteriza, se considerar que este actúa como algo aislada, la gobernanza transfronteriza tiene que ver con el proceso de coordinación local (sociedad civil, sector público, privado)

---

<sup>23</sup> “Esta etapa com suas diferentes formas de ação, afeição, conhecimento e tipos de distância não é suficiente”.

<sup>24</sup> “Trata-se da similaridade, da complementariedade e da atração física pela proximidade espacial. Cada qual com suas especificidades e mecanismos atrativos”.

con continuidad para el desarrollo, envolviendo acciones de cooperación transfronteriza. En el siguiente punto se trabaja sobre los conceptos de gobernanza de manera general, las características y estructuras, la gobernanza transfronteriza y algunas capacidades.

## 2.2 GOBERNANZA Y GOBERNANZA PÚBLICA

Etimológicamente la gobernanza deriva de la palabra griega “dirigir”, la cual significa una forma de gobernar la economía y la sociedad direccionando a objetivos colectivos (PETERS, 2013). La contemporaneidad es más compleja, dinámica y diversa, que genera una visión más amplia en la acción del gobierno. Estas acciones basadas en la jerarquía y la unilateralidad no son suficientes, para enfrentar los diversos problemas y desafíos que la sociedad presenta. Por esa razón en los últimos años la gobernanza está tornándose como un objeto de importante atención (CERRILLO, 2005)

Por otro lado el PNDU en su cuaderno de “Reconceptualising Governance” define la gobernanza como: “complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias (CHEEMA, 1997, pág. 9, traducción nuestra)<sup>25</sup>. Por lo que se refiere a la gobernanza mediante éste los ciudadanos muestran sus intereses y se relacionan para de esa manera conciliar las diferencias y proponer mejoras para la sociedad. En el Cuadro 3 se presentan otras definiciones sobre la gobernanza sobre la perspectiva de otros autores.

---

<sup>25</sup> “It is the complex mechanisms, processes, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences”.

Cuadro 3 – Definiciones sobre Gobernanza sobre la perspectiva de otros autores

AUTOR	DEFINICIÓN
RHODES (1996)	“Juego de interacciones implantada en la confianza y reguladas por reglas del juego negociado y acordadas por los participantes de la red” (p. 660, Traducción nuestra) <sup>26</sup> .
STOKER (1998)	Conjunto complejo de instituciones, y actores públicos y no públicos, la cual actúan en un proceso interactivo;
MAYNTZ, (1998)	“Nueva manera de gobernar que es diferente del modelo jerárquico, es un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas” (p. 7, Traducción nuestra) <sup>27</sup> .
ROSENAU; CZEMPIEL (2000)	Conjunto de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para satisfacer demandas y responder a las necesidades.
FREY (2004)	“La participación ampliada como estrategia de político-administrativo de gobernar las interacciones como medida estructurales e intencionales” (p. 120, Traducción nuestra) <sup>28</sup> .
KOOIMAN (2005)	“Instrumento para conceptualizar los problemas, las oportunidades en contexto de la frontera entre lo social y político” (p. 78).
AGUILAR (2015)	Conjunto de acciones en la cual, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad y los ciudadanos se interrelacionan con el propósito de definir sus objetivos y las formas de organización que consideren necesarios para lograr los objetivos deseados y coordinados.
DENHART; CATLAW (2017)	“La manera como son tomadas las decisiones en una sociedad y como los ciudadanos y grupos interactúan en la formulación de los propósitos públicos y en la implementación de las políticas públicas” (p. 293, Traducción nuestra) <sup>29</sup> .

Fuente: elaboración propia.

La sociedad actual es marcada por una complejidad de problemas públicos<sup>30</sup>, las cuales los mecanismos de control gubernamental tradicional ya son poco efectivos<sup>31</sup>, de manera que es necesario una nueva manera de control gubernamental (DENHART; CATLAW, 2017). La gobernanza proporciona el mecanismo necesario para que el gobierno junto con la sociedad civil y las empresas privadas puedan enfrentar los problemas públicos existentes dentro de la sociedad.

Para que exista una buena gobernanza es necesario que los procesos sean claros dentro de las instituciones públicas, trabajar con la transparencia, responsabilidades (GOMIDES; SILVA, 2009). Estos procesos dentro de las instituciones públicas auxilian principalmente a que las instituciones tengan mayor credibilidad en frente de la sociedad.

<sup>26</sup> “Interações do tipo jogo, enraizadas na confiança e regulamentadas pelas regras do jogo negociado e acordado pelos participantes da rede”.

<sup>27</sup> “Is now often used to indicate a new mode of governing that is distinct from the hierarchical control model, a more cooperative mode where state and non-state actors participate in mixed public/private networks”.

<sup>28</sup> “A participação ampliada como estratégia político-administrativa de “governar” as interações por medidas estruturais e intencionais”.

<sup>29</sup> “A maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadão e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação das políticas públicas”.

<sup>30</sup> “Una determinada situación que produce una necesidad colectiva la cual se busca solución” (SUBIRATS, et.al pág. 46).

<sup>31</sup> En la CF/88, establece la participación de la sociedad en el proceso de agenda y control, está prevista en el Art. 204.

La gobernanza pública se refiere al buen gobierno, las prestaciones de cuentas, la integridad entre otras, en el entender de Martins y Marini (2014) la gobernanza pública junta los elementos de la buena gobernanza, como la eficacia y eficiencia. Es decir, la gobernanza pública ayuda a que las instituciones públicas puedan ejercer sus responsabilidades de la mejor manera posible, prestando los servicios de forma eficaz y eficiente.

Concluyendo Gomides y Silva; Martins y Marini (2009, 2014); utilizan frases diferentes pero refiriéndose a la misma temática, que la gobernanza pública es el buen gobierno es decir, ayuda a que exista transparencia en órganos públicos, como así también responsabilidad y en las prestaciones de cuentas, y de esa manera que exista mayor credibilidad de parte de las instituciones pública hacia la sociedad.

Es importante realizar una distinción entre gobernanza y gobernanza pública. El primero se refiere a las redes de cooperación, coordinación entre actores públicos, privados y la sociedad civil. El segundo ya se enfoca al buen gobierno, es decir, la buena práctica de las entidades administrativas para dar los mejores servicios para la ciudadanía como así también realizar prestación de cuentas y trabajar con la transparencia.

Según, Vieira; Barreto (2019, p. 38) la buena gobernanza se enfoca “como la necesidad de establecer cadenas claras de responsabilidades, observar el pluralismo político, el respeto a los derechos humanos, promoviendo la transparencia y participación” (Traducción nuestra)<sup>32</sup>. De la misma forma la Unión Europea trabaja sobre la problemática de gobernanza, envolviendo en su Libro Blanco<sup>33</sup> cinco principios que tienen que ser tomadas en consideración para una buena gobernanza. Estos cinco principios se sintetizan en el Cuadro 4.

#### Cuadro 4 – Principios de la buena gobernanza

<sup>32</sup> “ênfatiza a necessidade de estabelecer cadeias claras de responsabilidade, observar o pluralismo político, o respeito aos direitos humanos, promover a transparência e a participação”.

<sup>33</sup> Documentos que contienen propuestas de acciones de la Unión Europea (UE), link: [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white\\_paper.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/white_paper.html?locale=es), visitado día 7 de septiembre de 2021.

<b>Abertura</b>	“Las instituciones tienen que trabajar de forma más transparente” (Traducción nuestra) <sup>34</sup> . Involviendo un lenguaje accesible y de fácil comprensión. Este principio es importante ya que incorpora para mejorar la confianza dentro de las instituciones.
<b>Participación</b>	Para una política eficaz y pertinente es necesaria una amplia participación, de parte de toda la cadena política, desde el inicio hasta la ejecución. Esto ayuda a crear “mayor confianza en el resultado final y en las instituciones que producen las políticas en sí” (Traducción nuestra) <sup>35</sup> . Impactando en los procedimientos decisorios y en la cualidad de los relatorios tanto financiero como de desempeño.
<b>Responsabilidad</b>	Es el proceso que incluye la aplicación de los recursos públicos y todos los demás aspectos, teniendo una claridad mayor sobre las responsabilidades que disponen y el papel dentro de un proceso organizacional.
<b>Eficacia</b>	“Las políticas deberán ser eficaces y oportunas, dando respuestas a las necesidades con base en objetivos claros que fueron definidos” (Traducción nuestra) <sup>36</sup> .
<b>Coherencia</b>	Implica una liderazgo y una responsabilidad fuerte de parte de las instituciones para garantizar los desafíos y las mudanzas que atraviesan la sociedad actual.

Fuente: elaboración propia basado en el Libro Blanco de la Comisión Europea, 2001, p. 11.

En síntesis, mediante los conceptos utilizados se puede considerar que la gobernanza pública es una forma organizativa de colaboración adoptadas por las entidades administrativas, del gobierno, para lograr los objetivos propuestos trabajando con transparencia, prestación de cuentas, integridad, responsabilidad y participación.

Concluyendo sobre el tópico de gobernanza y gobernanza pública, este trabajo toma en consideración el primer punto, sobre la gobernanza en sí, es decir no entra a profundidad acerca del concepto de gobernanza pública ya que no consiste en el objetivo de la investigación, fue citada la gobernanza pública en el tópico para realizar una distinción entre los términos de gobernanza y gobernanza pública.

Siguiendo con el tópico de gobernanza en el siguiente punto se presenta sobre la gobernanza en red, trayendo conceptos de forma general acerca de la gobernanza en red para luego llegar a las características y estructura de la gobernanza en redes.

### 2.3 GOBERNANZA EN RED

Considerando las constantes mudanzas dentro de una organización, es importante resaltar la importancia de la red dentro de la misma, teniendo en cuenta que, actualmente las personas u organizaciones se inter relacionan, ya sea para buscar y resolver problemas comunes, o para romper las barreras burocráticas y administrativas que muchas veces dificulta el trabajo principalmente en la frontera.

<sup>34</sup> “As instituições deverão trabalhar de uma forma mais transparente.”

<sup>35</sup> “Maior confiança no resultado final e nas instituições que produzem as políticas”.

<sup>36</sup> “As políticas deverão ser eficazes e oportunas, dando respostas às necessidades com base no objetivo claro”.

Para llegar al concepto de gobernanza en redes, hay que destacar que existen variados significados y estudios acerca de la red, para eso primeramente se realiza una breve contextualización acerca de las redes. Inicialmente Rhodes (1996) argumenta que la red de políticas es un conjunto de instituciones formales e informales entre los gobiernos y otros actores con intereses compartidos. Efectivamente, la red proporciona el involucramiento de diferentes actores que poseen intereses semejantes con el objetivo de buscar soluciones y apaciguar los problemas existentes dentro de una organización, o institución.

Por otro lado, Börzel (1998, p. 254) define la red en los siguientes términos

El uso del concepto de red varía considerablemente entre las diferentes disciplinas. Todos comparten un entendimiento común, una definición mínima del denominador común de una red de política, como un conjunto de relaciones relativamente estables que son de naturaleza no jerárquica e interdependiente que vincula a una variedad de actores, que comparten intereses comunes con respecto a una política y quienes intercambian recursos para perseguir estos intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de lograr objetivos comunes (Traducción nuestra)<sup>37</sup>.

Es necesario tener presente que el concepto de red varía, es decir, depende de qué área trabaja, pero, existe unanimidad en cuanto al entendimiento, en las ciencias sociales, se trabaja de una manera descentralizada, vinculando actores con intereses comunes, para alcanzar objetivos comunes. Siguiendo la misma línea de Rhodes (1996), la cual incluye las instituciones pero de manera general, es decir, puede ser formales o no. Börzel (1998), trabaja la red como las relaciones vinculando una variedad de actores con intereses comunes. Entonces es necesario tener en cuenta que la red es una forma de cooperación entre las instituciones u gobiernos con intereses comunes.

En el campo organizacional, Provan e Kenis (2008), realizaron estudios sobre la red, y denomina como una agrupación de tres o más organizaciones independientes, la cual actúan en conjunto para alcanzar los objetivos individuales y los colectivos del grupo. Estas redes podrían ser auto iniciada por los propios miembros de la red, para alcanzar resultados multi organizacionales, tanto en sectores públicos y entidades sin fines lucrativos, debido a que la acción debe de ser colectiva que son necesarias para la solución de problemas.

Entrando acerca del concepto de gobernanza en red Lopes y Baldi (2009), analizan el concepto, argumentando como una perspectiva de análisis, enfocándose en su funcionalidad, entendiendo la capacidad de los actores envueltos dentro de una organización

---

<sup>37</sup> The use of the network concept varies considerably between and within the different disciplines. They all share a common understanding, a minimal or lowest common denominator definition of a policy network, as a set of relatively stable relationships which are of non hierarchical and interdependent nature linking a variety of actors, who share common interests with regard to a policy and who exchange resources to pursue these shared interests acknowledging that co-operation is the best way to achieve common goals.

o una estructura de gobernanza, como así también los efectos políticos. Merece la pena subrayar que la gobernanza en red busca comprender, los mecanismos institucionales, las cuales son iniciados, diseñados, coordinados y monitoreados Lopes y Baldi (2009, p. 1017).

Las redes según, Lopes y Baldi (2009, p. 1030) es un

[...] instrumento para realización de resultados organizacionales, como una forma de optimización de procesos de intercambio, debiendo ser aseguradas a partir de premisas contractuales o asumiendo la unión como una corrida competitiva donde el primero que alcanzar su objetivo está apto a terminar el juego y entrar en nueva disputa (Traducción nuestra)<sup>38</sup>.

La gobernanza por redes implica la sinergia de los recursos públicos, privados y sociales para que la sociedad no vaya a la deriva, es decir, el concepto de gobernanza aborda una dirección descentralizada de la sociedad (AGUILAR, 2010). Este autor trabaja a base del concepto utilizado por Rhodes (1996, p. 53), en la cual domina la gobernanza como redes inter organizacionales y auto organizadas.

Posteriormente Roth et. al. (2012, p. 116), dimensionan la estructura de gobernanza como “acuerdo cooperativo organizado y regulado, incluyendo las reglas formales de como la red será gestionada” (Traducción nuestra)<sup>39</sup>. Esto quiere decir, la dimensión de la gobernanza, define los objetivos, obligaciones y las debidas tareas que serán desenvueltas dentro de la red.

Según Jakob (2014), las redes son una estructura de gobernanza para alcanzar diversos fines, mediante diversas formas de relación entre el Estado y sociedad. Se podría considerar que las redes generan ventajas y ayudan para que la gobernanza sea mejorada. Se destaca que la estructura de gobernanza ayuda a alcanzar los fines, mediante la integración de variados autores incluyendo el Estado y la sociedad de manera general.

La gobernanza en red es una combinación híbrida y heterogénea, entre los arreglos inter organizacionales basados en confianza, envolviendo actores formales e informales cuyos objetivos es el interés público. Para llegar a ese arreglo es necesario nuevos padrones de organización, para eso es esencial una reestructuración de valores y reglas. En ese punto Martins y Marini (2014, p. 47) argumentan

Elaborar nuevos padrones de organizaciones basados en la recreación de reglas, procedimientos, equipos en base más colaborativas y que envuelvan mudanzas organizacionales de los participantes de la red, principalmente en relación a

<sup>38</sup>[...] instrumento para realização de resultados organizacionais, como uma forma de otimização de processos de troca, devendo ser asseguradas a partir de premissas contratuais ou assumindo a parceria como uma corrida competitiva onde o primeiro que alcançar seu objetivo está apto a terminar o jogo e entrar em nova disputa.

<sup>39</sup> “acordo cooperativo é organizado e regulado, incluindo as regras formais sobre como a rede será gerida”

padrones más informales de interacción y comunicación para fuera de la organización (Traducción nuestra)<sup>40</sup>.

Sintetizando sobre el concepto de gobernanza en redes, se podría considerar que en las organizaciones esto se utiliza para lograr objetivos comunes o complementares, es decir, en la conformación de una red, se espera que exista un resultado positivo, teniendo en cuenta que es una combinación híbrida y heterogénea. Esto quiere decir que la gobernanza en red puede implicar en formas de relacionamiento entre diferentes y variadas instituciones u organizaciones, el que requiere una comprensión de cómo caracterizan y estructuran estas formas de relaciones inter organizacionales. Acerca de la característica y estructura de gobernanza será presentada en el siguiente punto.

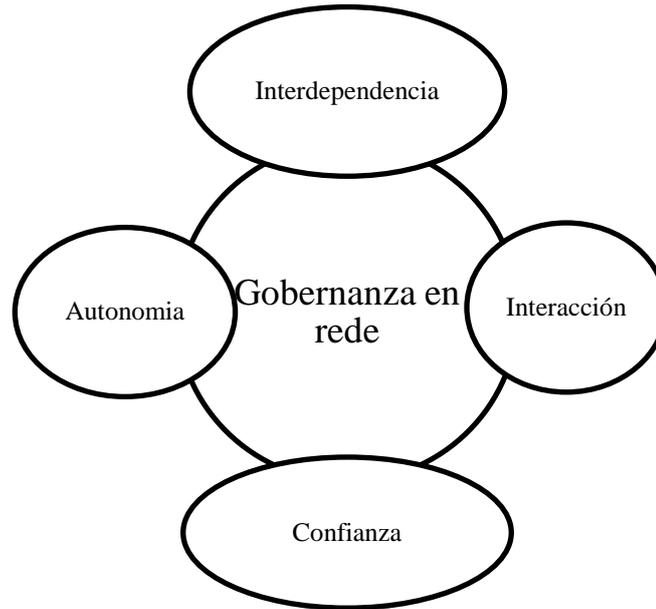
### 2.3.1 CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA EN RED

Antes de entrar en las estructura de gobernanza en red, es importante subrayar acerca de las características que la gobernanza en red tiene, para eso se recurre al autor Rhodes (1996, p. 660), la gobernanza en red, se caracteriza por la interdependencia entre los organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, una continua interacción para el intercambio de recursos, entre sus miembros, negociaciones basadas en la confianza y en reglas aceptadas por los miembros de la red, y un significativo grado de autonomía del Estado, las redes son auto organizados. En la Figura 4 son presentadas dichas características.

Figura 4 – Característica de la gobernanza en red según Rhodes (1996)

---

<sup>40</sup> Engendram novos padrões de organização baseados na recriação de regras, procedimentos, equipes em bases mais colaborativas e que envolvem mudanças organizacionais dos participantes da rede, principalmente em relação a padrões mais informais de interação e comunicação para fora da organização.

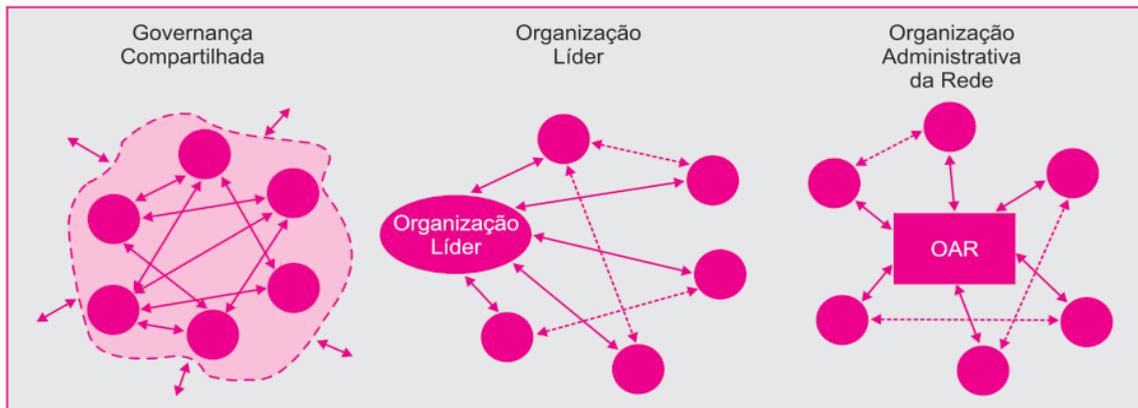


Fuente: elaboración propia, basado en Rhodes (1996).

La primera característica denominada por Rhodes (1996) es la Interdependencia, esto significa que la gobernanza es más amplia del gobierno, envolviendo actores no estatales, existe una reciprocidad entre público, privado y voluntario. La segunda característica es la Interacción que surge como fruto de la necesidad de intercambio de recursos entre los miembros de la red. La tercera característica es la Confianza que significa acuerdos entre los participantes de la red. Por último la cuarta característica es la Autonomía, esto significa que las redes no son responsables delante del Estado, ya que son auto organizados, es decir, el Estado tiene menos poder es apenas más un autor, tiene menos protagonismo en la red de gobernanza.

Según Provan y Kenis (2008) existen tres modelos de estructura de gobernanza, las redes gobernadas por participantes, redes gobernadas por organización líder, y organización administrativa de red. En la Figura 5 son presentados los modelos de gobernanza.

Figura 5 – Modelos básicos de gobernanza



Fuente: Roth et. al (2012, p. 116).

Según Roth et. al (2012), cada modelo posee sus ventajas y desventajas dependiendo de la manera como será utilizada, algunos modelos son más complejos que otros, pero cada uno posee su importancia dependiendo de la organización en que será sometido.

El primer modelo denominado como Gobernanza Compartida “consiste en grupos de organizaciones que trabajan colectivamente como una red, pero no posee una estructura formal administrativa” (ROTH et. al, 2012, p. 114-115, Traducción nuestra)<sup>41</sup>. La principal característica de este modelo es la descentralización, ya que envuelve a la mayoría de los miembros de la red interactuando de igual manera en el proceso de gobernanza (PROVAN, KENIS, 2008).

La ventaja que posee este modelo es el involucramiento de todos los miembros de la red en la toma de decisión, además es bastante flexible y responsable con las necesidades de los participantes (ROTH et. al., 2012). Por otro lado, la desventaja que posee es la ineficiencia, ya que los objetivos de los actores pueden ser contradictorios con los objetivos de la red.

Este modelo puede funcionar en grupos menores, donde existe mayor control social, en donde los participantes tengan contactos entre sí, teniendo de esa manera el comprometimiento de los unos con los otros (ROTH et. al., 2012). En los grupos mayores este modelo es ineficiente, ya que el manejo y estructura administrativa es más complejo para mantener el control de los miembros, y por otro lado los recursos son menores y puede tornar a la organización más frágil e ineficiente (ROTH et. al., 2012). Puede ocurrir por ejemplo mediante reuniones de los representantes de la organización o informalmente mediante esfuerzos continuos, pero descoordinados de los que tienen interés que la red funcione (PROVAN Y KENIS, 2008).

<sup>41</sup> “Consiste em grupos de organizações que trabalham coletivamente como uma rede, mas não possuem uma estrutura administrativa formal e exclusiva”.

El segundo modelo es denominado Organización Líder, la cual ocurre típicamente en relacionamientos verticales. En la organización líder vertical, el poder se concentra en una organización mayor dentro de la red. Este modelo también ocurre de manera horizontal como argumenta Roth et. al., (2012, p 115) “redes horizontales multilaterales, cuando una organización posee recursos suficientes y legitimidad para ejercer una posición de liderazgo” (Traducción nuestra)<sup>42</sup>.

La característica de la organización líder es la coordinación de sus actividades por un único miembro participante, de esta manera la gobernanza en red es centralizada e intermediaria. La organización líder facilita las actividades de las organizaciones para lograr las metas propuestas (PROVAN Y KENIS, 2008). Por ejemplo este modelo puede ser encontrada en una agencia gubernamental que actúa como organización líder en el desarrollo del puerto de Roterda (PROVAN Y KENIS, 2008).

El tercer modelo es la Organización Administrativa en Redes (OAR), consiste en una “entidad administrativa separada sea creada específicamente para gerenciar la red y sus actividades, direccionando a coordinar y sustentar la red” (ROTH et. al., 2012, p. 115, Traducción nuestra)<sup>43</sup>. La principal característica de este tercer modelo es la centralización, reproduciendo la coordinación y manutención de la red (PROVAN Y KENIS, 2008).

La ventaja principal de este modelo es su eficiencia, sustentabilidad y legitimidad. Y la desventaja es que la red confía en la organización administrativa, corriendo el riesgo de que las decisiones sean tomadas para los participantes de la OAR y no por los participantes (ROTH et. al., 2012).

Los tres modelos presentados no necesariamente deberían estar en esa orden. ROTH, et al (2012) propone que exista una forma hibrida de estos tres modelos. Una forma hibrida significa una mezcla de los modelos mencionados, por ejemplo en gobernanza compartida en donde los actores poseen un alto grado de involucrimiento en las relaciones de redes, junto con la OAR para controlar acciones pero de manera líder, manteniendo el involucrimiento con los actores. Estos modelos presentados, pueden variar de acuerdo al pasar del tiempo de las organizaciones, como argumenta ROTH et.al (2012, p.115), los modelos pueden ser “estructura transitoria, modificadas de acuerdo a las redes que se envuelven” (Traducción nuestra)<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> “redes horizontais multi-laterais, quando uma organização possui recursos suficientes e legitimidade para exercer uma posição de liderança”.

<sup>43</sup> “uma entidade administrativa separada seja criada especificamente para gerenciar a rede e suas atividades, visando a coordenar e sustentar a rede”.

<sup>44</sup> “estruturas transitória, modificadas á medida que a rede se desenvolve”.

Considerando las características y la estructura de gobernanza en red, como así también los conceptos utilizados se crea un Cuadro 5, con elementos, categorías y las características de cada categoría, para de esa manera, facilitar el análisis e identificar la estructura de gobernanza de CODETRI, objeto de estudio del trabajo.

Cuadro 5 – Estructura y Características de la gobernanza en red

Elementos	Categorías	Características de cada categoría
Características (Rhodes, 1996)	Interdependencia	Reciprocidad entre los entes gubernamentales y no gubernamentales
	Autonomía	Auto organización
	Confianza	Comunicación y seguridad de la red
	Interacción	Intercambio de recursos y negociar propósitos
Estructuras (Provan y Kenis, 2008)	OAR	Organización creada para administrar y sustentar la red.
	Compartida	Gestión descentralizada, estructura informal
	Líder	Gestión vertical, el poder se concentra en un grupo mayor de personas

Fuente: elaboración propia.

Para concluir este tópico sobre las características y la estructura de gobernanza, Rhodes (1996) denomina la gobernanza como redes auto organizadas e inter organizacionales, y cita cuatro características, éstas contribuyen para determinar y describir una organización, para así identificar cuáles son más considerables dentro de la misma. Por otro lado Provan y Kenis (2008), citan tres modelos de gobernanza “compartida, líder, OAR”, éstos ayudan a identificar como una organización trabaja, como se estructura, para así auxiliar en el cumplimiento de los objetivos de la organización, hay que destacar que dentro de una organización puede existir la combinación de más de un modelo, denominado modelo híbrido.

## 2.4 GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

La gobernanza transfronteriza se comprende como una necesidad para coordinación de políticas o de gerenciamientos de interdependencias transfronterizas para alcanzar mejores resultados (PERKMAN, 2007). Esto es, la gobernanza transfronteriza surge debido a las complejidades en cuanto a la coordinación y gerenciamiento en las fronteras teniendo en cuentas sus analogías y asimetrías sociales, económicas y ambientales, para de esa manera lograr los objetivos y apaciguar los problemas existentes en los territorios transfronterizos.

Según Mikhailova (2014), el surgimiento de la gobernanza transfronteriza se da a partir de la comprensión de la función del contacto de la frontera que depende de tres marcos: el primero es que las regiones fronterizas se utilizan como locales de encuentros de los países vecinos, el segundo marco atribuye a la frontera el papel de zonas de conversación,

de esa manera, exista la adaptación de las reglas y normas de los países vecinos, permitiendo una reglamentación dentro de la organización, y el tercer marco prioriza el desarrollo sustentable de las regiones transfronterizas. En el Cuadro 6 se presentan otras definiciones sobre la gobernanza transfronteriza sobre la perspectiva de otros autores.

Cuadro 6 – Definiciones sobre la gobernanza transfronteriza sobre la perspectiva de otros autores

<b>Autor</b>	<b>Concepto</b>
Scott (2000)	Unión de varios actores administrativa y culturales con el objetivo de evaluar trayectoria para el desarrollo y definir los medios para alcanzar dichos objetivos;
Kramsh (2003)	Formas de tomada de decisión operacional;
Gualini (2003)	Procesos complejos de co-evaluación que aborda tres puntos: político-económico, institucional y simbólico cognitivo;
Perkman (2007)	Gestión interdependiente o coordinación de políticas;
Pikner (2008)	Creación de canales para el flujo material y recursos no materiales;
Terlouw (2012)	Nueva forma de gobernar, donde existe ligaciones fronterizas y están unidos entre los diferentes niveles administrativos locales;
García Alvarez; Trillo Santamaria (2013)	Integración no solo administrativa regionales y estatales, sino también cultura, objetivos y discursos de agentes territoriales;
Nelles Durad (2014)	Conjunto de restricciones institucionales impuesta por la fragmentación del contexto internacional. Cada región inventa su propio método de cooperación y coordinación es el espacio de frontera

Fuente: elaboración propia con base en el texto de Mikhailova (2014).

Se puede apreciar que existen definiciones de variados autores sobre dicha temática, cada autor utilizando términos propios para conceptualizar la gobernanza transfronteriza. Los estudios sobre la gobernanza transfronteriza son pocos, pero en la actualidad se profundiza más, tanto en la geografía, ciencia políticas entre otras áreas de las ciencias humanas, debido a la importancia para llegar a una coordinación y mejorar la gestión en los territorios transfronterizos.

La gobernanza transfronteriza establecen las metas y planea la cooperación necesaria, se caracteriza por un compleja estructura interna, además también envuelve las políticas, legislaciones y culturas administrativas que envuelve a todos los actores (MIKHAILOVA, 2014).

Por otro lado, se considera que la gobernanza transfronteriza es un proceso que envuelve un método particular de coordinación por medio de innovaciones, experimentaciones, errores y reevaluaciones, creando oportunidades y capacidades de gobernar el propio desarrollo (KRUGER, 2019).

En síntesis, la gobernanza transfronteriza es un proceso que envuelve actores públicos, privados y de la sociedad, para coordinar acciones y poder realizar los objetivos, ésta se da a través de coordinación y gestión, la innovación, experimentos y principalmente por las capacidades de alcanzar propio desarrollo en la determinada región de frontera. Acerca de las capacidades de gobernanza transfronteriza será presentada en el siguiente punto.

#### 2.4.1 CAPACIDAD DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA

El concepto de capacidad se encuentra entre la intención y el resultado, este punto se aproxima a una capacidad de actuar, es decir, de construir alguna cosa (DOSI et al, 2000). La palabra “capacidad” proviene del latín *capacitas*, lo que significa destreza o habilidad con respecto a alguna cosa, dentro de la administración pública la capacidad, es más utilizada como una capacidad institucional que se refiere a las habilidades de las organizaciones para cumplir con las responsabilidades, trabajar de manera efectiva y desempeñar las tareas de manera sostenible (OSPINA, 2002).

La capacidad es el *know-how*, es lo que hace que una organización parezca más práctica, teniendo entendimiento en los procesos organizacionales. Las capacidades necesitan ser entendidas como “principalmente en términos estructurales organizacionales y procesos gerenciales que soporten las actividades” (TEECE; PISANO; SHUEN, 1997, p. 517, traducción nuestra)<sup>45</sup>. Según Winter (2003), la capacidad organizacional es un conjunto de rutinas que envuelve los flujos de recursos de implementación, otorgada al cuerpo gerencial de la organización. En el Cuadro 7 se presentan otras definiciones sobre el concepto de capacidad sobre la perspectiva de otros autores.

Cuadro 7 – Definiciones sobre el concepto de Capacidad sobre la perspectiva de otros autores

<b>Autor</b>	<b>Conceptos</b>
Collis (1994)	Capacidad en innovar
Teece et al. (1997)	Habilidad de firma en integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas.
Eisenhardt e Martin (2000)	Proceso que busca crear mudanzas
Zollo e Winter (2002)	Mecanismos de aprendizaje, por medio de los cuales la organización modifica sus rutinas operacionales en busca de mejoría en la efectividad.
Winter (2003)	Capacidades para operar, extender, modificar o crear capacidades comunes
Andreeva e Chaika (2006)	Habilitan la organización la renovar sus competencias claves conforme ocurren mudanzas en el ambiente.
Bygdas (2006)	Procesos de activar estructura distribuidas de conocimiento y redes fragmentadas de procedimientos y entendimientos.
Helfat et al. (2007)	Capacidad de una organización crear, extender o modificar su base de recursos propositivamente
Wang e Ahmed (2007)	Comportamiento constantemente orientado a integrar, reconfigurar, renovar y recrear sus recursos en respuesta a la mutación del ambiente.
Dosi et al. (2008)	Herramienta de diagnóstico constituyen el cerne de las capacidades
McKelvie e Davidson (2009)	Generar ideas, introducción de rupturas en el mercado, capacidad de innovar
Teece (2007, 2009)	Capacidad de sentir el contexto del ambiente; aprovechar oportunidades; gerenciar amenazas y transformaciones.

Fuente: elaboración propia con base en el texto de Meirelles y Camargo (2014).

<sup>45</sup> “in terms of the organizational structures and managerial processes which support productive activity”.

De igual forma la capacidad de gobernanza, sigue la dirección de la intención y el resultado, en las palabras de Gualini (2005, p. 294) capacidad de gobernanza “es en la comprensión de las relaciones específicas que relacionan acción gubernamental e institucional con redes en la definición de resultados de políticas, y las estrategias públicas”, efectivamente esta definición se enfoca en la práctica, cuyo objetivo es la mejoría, construyendo una dirección para seguir.

La capacidad de gobernanza transfronteriza, es como algo que surge mediante las interacciones comunicativas que crean redes sociales entre los diferentes actores, es decir, acuerdos. Las redes pueden actuar como un recurso, esto es, son estructuras que se expanden sin límites, integrando nuevos actores con pensamientos e ideas compartidas, con el objetivo de intercambiar opiniones las cuales pueden beneficiar para el desarrollo local y regional (PIKNER, 2008).

Para identificar la capacidades de la gobernanza transfronteriza, fue elaborada el Cuadro 08, teniendo como base los conceptos utilizados en los Cuadros 06 “gobernanza transfronteriza” y Cuadro 07 “capacidades”, para de esa manera identificar de acuerdo con esos concepto las capacidades de gobernanza transfronteriza del objeto de estudio, dividiendo en cuatro capacidades de gobernanza transfronteriza ilustrada en el Cuadro 8.

Cuadro 8 – Capacidades de Gobernanza transfronteriza

<b>Capacidad Interactiva</b>	<b>Descripción</b>
Scott (2000), Pikner (2008), Terlouw (2012), García Alvarez; Trillo Santamaria (2013), Nelles Durad (2014)	Según algunos autores como, Scoot (2000) la gobernanza transfronteriza es la unión de los actores administrativo y culturales con el objetivo de evaluar trayectoria para el desarrollo y definir los medios para alcanzar los objetivos, para Pikner (2008) es la creación de canales para el flujo material y recursos no materiales, para Terlouw (2012) es una nueva forma de gobernar donde se realiza ligaciones fronterizas y que están unidos entre los diferentes niveles locales, para García et al., 2013 es una integración no solo administrativa regionales y estatales, también culturales de los agentes territoriales, y para Nelles (2014) es un conjunto de restricciones institucionales impuesta por la fragmentación del contexto internacional. Considerando estos puntos fue trabajada sobre una posible idea de la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la <b>capacidad interactiva</b> , ya que este término envuelve un relacionamiento de cada uno de los conceptos utilizado por los autores mencionado anteriormente, interacción significa la capacidad que los actores administrativos y culturales tienen para incorporarse entre sí, con el objetivo de tener una gestión interdependiente realizando ligaciones fronterizas y teniendo en cuenta la separación de las fronteras y las restricciones legales existentes.
<b>Capacidad Gerencial</b>	<b>Descripción</b>
Teece et al. (1997), Zollo e Winter (2002), Teece (2007, 2009),	Considerando el concepto de capacidad y gobernanza transfronteriza fue trabajada la <b>capacidades gerencial</b> , esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de capacidad, para Teece et al. (1997) la capacidad es una habilidad de firma en integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, para Zollo e Winter (2002), es un mecanismos de aprendizaje, por medio de las cuales la organización modifica sus rutinas operacionales en busca de mejoría en la efectividad y para Teece (2007, 2009), es la capacidad de sentir el

	<p>contexto del ambiente; aprovechar oportunidades; gerenciar amenazas y transformaciones.</p> <p>La capacidad gerencial significa planear, organizar, direccionar y controlar acciones dentro de una organización, de hecho mediante el planeamiento se puede construir y reconfigurar competencias tanto interna como externas con los objetivos y metas establecidas, luego mediante la organización y el control se puede modificar las rutinas operacionales direccionando a la efectividad, y realizando el análisis de la FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas).</p>
<b>Capacidad de Tomada de decisión</b>	<b>Descripción</b>
<p>Kramsh (2003), Gualini (2003), Perkman (2007)</p>	<p>Analizando los conceptos de capacidad y gobernanza transfronteriza se realiza una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la <b>tomada de decisión</b>, esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de gobernanza transfronteriza, para Kramsh (2003) es una formas de tomada de decisión operacional, para Gualini (2003) es un procesos complejos de co-evaluación que aborda tres puntos: político-económico, institucional y simbólico cognitivo para Perkman (2007) es una gestión interdependiente o coordinación de políticas.</p> <p>La tomada de decisión es un proceso firme y completo que aborda cuestiones políticas económicas de una realidad concreta, como así también la tomada de decisión puede coordinar las políticas a largo plazo o políticas operacionales dependiendo de la problemática, la cual puede envolver gestiones interdependientes relacionados a la estrategia dónde las decisiones tomadas puede ser negativos o positivos, considerando las demandas existentes, en los aspectos institucionales los tomadores de decisiones se componen por la forma de pensar de cada uno, así también las tomadas de decisiones puede estar compuesta de arriba o de abajo dentro de una organización.</p>
<b>Capacidad Innovadora</b>	<b>Descripción</b>
<p>Collis (1994), Eisenhardt e Martin (2000), Winter (2003), Andreeva e Chaika (2006), Bygdas (2006), Helfat et al. (2007), Wang e Ahmed (2007), Dosi et al. (2008), McKelvie e Davidson (2009)</p>	<p>Analizando los conceptos de capacidad y gobernanza transfronteriza se realiza una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la <b>capacidad de innovación</b>, esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de capacidad, para Collis (1994), es la capacidad en innovar, para Eisenhardt e Martin (2000) es un proceso que busca crear mudanzas, para Winter (2003) es la capacidades para operar, extender, modificar o crear capacidades comunes, para Andreeva e Chaika (2006) es lo que habilitan la organización a renovar sus competencias claves conforme ocurren mudanzas en el ambiente, para Bygdas (2006), es el procesos de activar estructura distribuidas de conocimiento y redes fragmentadas de procedimientos y entendimientos, para Helfat et al. (2007) es la capacidad de una organización crear, extender o modificar su base de recursos propositivamente, para Wang e Ahmed (2007) es el comportamiento constantemente orientado a integrar, reconfigurar, renovar y recrear sus recursos en respuesta a la mutación del ambiente, para Dosi et al. (2008) es la herramienta de diagnóstico constituyen el cerne de las capacidades, para McKelvie e Davidson (2009) es generar ideas, introducción de rupturas en el mercado, capacidad de innovar.</p> <p>La innovación es la implementación del bien o servicio nuevo o significativamente mejorado, los autores argumentan que la capacidad es un proceso de crear modificar capacidades comunes con el objetivo de recrear recursos renovar competencias o bien es una herramienta de diagnóstico que fundamenta las nuevas ideas dentro de una organización. Y teniendo esos puntos mencionados por los autores se trabaja con una posible idea de la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la capacidad innovadora considerando que la innovación es la creación de algo nuevo o mejorado, la creación de nuevas ideas es una innovación, modificar es innovación, renovar es innovación, es una forma de innovación de la forma de actuar.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los Cuadros 06 y 07.

Sintetizando, los conceptos de gobernanza transfronteriza y capacidades, se podría considerar que la gobernanza transfronteriza surge para apaciguar los problemas existentes, debido a las complejidades en la coordinación y gerenciamiento en las fronteras. Por otro lado la capacidad de gobernanza transfronteriza se refiere a la destreza o habilidad con respecto a interactuar, gerenciar, tomar decisiones e innovar en busca de resoluciones de problemas y en dirección al desarrollo de la región.

Para resumir, en el presente capítulo, fueron presentados conceptos que nortearán el trabajo de investigación, comenzando con las fronteras, interacción y cooperación fronteriza, siguiendo con la gobernanza características y estructuras, finalizando con el punto de gobernanza transfronteriza y capacidad de la gobernanza transfronteriza, para de esa manera lograr el objetivo del trabajo. En el siguiente capítulo será presentado la parte metodológica del trabajo.

### 3 PROCEDIMIENTO METODOLÓGICO

En este capítulo se presenta la metodología de la investigación, considerando la problemática y el objeto de estudio, se pretende abordar el enfoque cualitativo de la investigación, debido a que es la más adecuada para estudiar fenómenos en profundidad y responder a cuestiones de tipo “como” y “por qué” (YIN, 2001). Se presentan algunas estrategias de la investigación cualitativa para lograr el objetivo de la investigación.

Teniendo en cuenta la problemática de la investigación, el alcance del mismo es exploratorio y descriptivo, debido a que la Capacidad de la Gobernanza Transfronteriza no ha sido estudiada frecuentemente en trabajos académicos, con intención de que sirva como base para estudios posteriores. Las investigaciones de tipo exploratorio según Gil (2002) son las investigaciones que tiene como objetivo proporcionar mayor familiaridad con el problema de la investigación.

De esta manera, la investigación de tipo exploratorio se realiza cuando existe poco conocimiento sobre la temática a ser estudiada, y este tipo de investigación presentan menor rigidez en su planeamiento, la cual, envuelve levantamiento bibliográfico y documental, entrevistas y estudio de caso, para proporcionar una visión general de un determinado hecho, se escoge este tipo de investigación cuando el tema a ser trabajada es poco explorado (GIL, 2002).

Entonces, las investigaciones de tipo exploratorio tiene el fin de acercarse más a la cuestión de la problemática del estudio tornando más flexible, también proporcionando una visión más general, esto se encaja a la problemática de la investigación debido a que se pretende proveer informaciones acerca del Consejo de Desarrollo Trinacional, estas informaciones son; características, estructuras, fases de madurez, y capacidad de gobernanza transfronteriza, como así también proporcionar una teoría más sólida sobre gobernanza y principalmente sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza

Así también, la investigación tiene una orientación descriptiva, en las palabras de (GIL, 2002, p. 42) este tipo de investigación “tiene como objetivo primordial descripción de las características de determinada población fenómeno” (Traducción nuestra)<sup>46</sup>. Las investigaciones descriptivas se proponen a estudiar para entender el funcionamiento de los órganos, para descubrir sus características con la utilización de técnicas padronizadas como colecta de datos y cuestionarios.

---

<sup>46</sup> “têm como objetivo primordial à descrição das características de determinada população ou fenômeno”

Este estudio trabaja sobre las características de un determinado grupo, principalmente de las personas, se registran los hechos y se analiza, excluyendo la participación directa del investigador en el trabajo de campo, el trabajo describe las acciones y formas de gestión del Consejo de Desarrollo Trinacional, como así también anota los hechos utilizando la colecta de datos para conferir la validez de la investigación y por ende comparar con las teorías trabajadas.

En resumen los dos tipos de investigación en cuanto al alcance del trabajo son exploratoria y descriptiva, debido a que poseen características que se pretenden estudiar dentro de la investigación, permitiendo de esa manera familiarizar con el objeto de estudio, realizar descripción de la misma, y comparar con las teorías trabajadas en el Capítulo 2, es decir, presentar las teorías con los resultados obtenidos en el trabajo de campo para conseguir los objetivos propuestos en la investigación.

### 3.1 ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN

El enfoque constituye camino para llegar a un fin, que direcciona los objetivos de la investigación, el enfoque aplicado dentro del trabajo es la investigación cualitativa, debido a que busca explicar el cómo y porqué, es decir, describir, comprender y explicar las características, estructuras, fases de madurez, factores que promueven la cooperación transfronteriza y capacidad del CODETRI. En las palabras de Denzin y Lincoln (2006, p. 17) la investigación cualitativa es

El estudio, el uso y colecta de una variedad de materiales empíricos estudio de caso; experiencia personal; introspección; historia de vida; entrevista; artefactos; textos y producción culturales; textos observacionales, históricos, interactivos y visuales; que describen momentos y significados rutinarios y problemáticos de la vida de los individuos. Por tanto, los investigadores de esa área utilizan una amplia variedad de prácticas interpretativas interconectadas, en la esperanza de siempre conseguir comprender mejor el asunto que está a su alcance (Traducción nuestra)<sup>47</sup>.

Según Flick (2009, p. 20) la investigación cualitativa “es de particular relevancia al estudio de las relaciones debido a la pluralización de las esferas de vida” (Traducción nuestra)<sup>48</sup>. Es decir, que una investigación cualitativa proporciona múltiples interpretaciones de los fenómenos sociales, de igual manera permitiendo mayor flexibilidad e interacción para

<sup>47</sup> O estudo do uso e a coleta de uma variedade de materiais empíricos estudo de caso; experiência pessoal; introspecção; história de vida; entrevista; artefatos; textos e produções culturais; textos observacionais, históricos, interativos e visuais que descrevem momentos e significados rotineiros e problemáticos na vida dos indivíduos. Portanto, os pesquisadores dessa área utilizam uma ampla variedade de práticas interpretativas interligadas, na esperança de sempre conseguirem compreender melhor o assunto que está ao seu alcance.

<sup>48</sup> “é de particular relevância ao estudo das relações sociais devidos á pluralização das esferas de vida”.

la obtención de informaciones para luego ser analizadas. Existe un proceso dentro de la investigación cualitativa que se muestra en el Cuadro 9

Cuadro 9 – Proceso de la investigación cualitativa

<b>Marco referencial</b>
Fase 1: Idea
Fase 2: Formulación del problema
Fase 3: Inmersión inicial del Campo
Fase 4: Concepción del diseño de estudio
Fase 5: Definición de la muestra inicial del estudio
Fase 6: Colecta de datos
Fase 7: Análisis de datos
Fase 8: Interpretación de resultados
Fase 9: Elaboración del reporte

Fuente: elaboración propia, con base del texto Hernandez et. al (2010, p. 34).

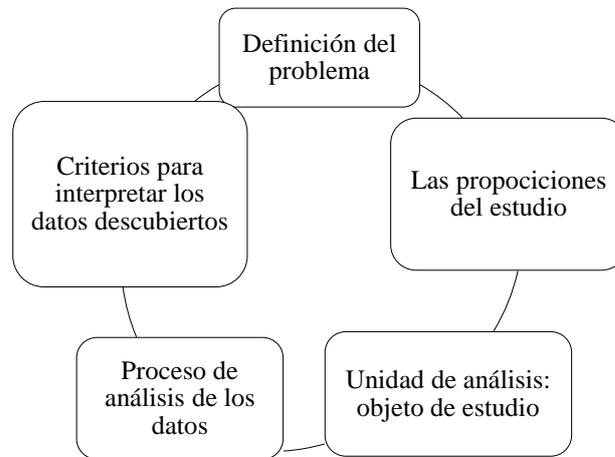
Las fases colocadas en el Cuadro 9, auxilian en la construcción del trabajo de investigación debido a que en la Fase 1 surgen ideas con la que se pretende trabajar, y realizando investigaciones despertaron interés para trabajar con la temática del CODETRI. En la Fase 2 se complica más para trabajar, debido a que existen pocos estudios sobre la temática en sí dificultando en cómo elaborar la problemática. En la Fase 3 se realiza una reunión virtual en setiembre de 2020 con la presidenta del CODETRI, para presentar la idea y ver la disponibilidad para la colecta de datos. La Fase 4 se procedió a realizar el diseño de estudio teniendo en cuenta los objetivos y la problemática. La Fase 5 no fue desarrollada de manera explícita debido a que se pretende recaudar datos de manera general y no paulatinamente. La Fase 6,7 y 8 fue trabajada en dos meses, para coleccionar, analizar e interpretar los datos. La Fase 9 fue realizada a lo largo del trabajo, no fue dejada al final para la elaboración. Importante mencionar que las fases desarrolladas en el trabajo de investigación no fueron de forma cronológica, debido a que muchas veces necesitaba ajustes a lo largo de la investigación.

La estrategia de la investigación cualitativa dentro del trabajo es el estudio de caso, que para Yin (2010, p. 39), “es una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre fenómeno y el contexto no son claramente evidentes [...]” (Traducción nuestra)<sup>49</sup>.

Después de decidir por la estrategia de estudio de caso, el investigador necesita desenvolver un proyecto con componentes para garantizar la realización del estudio de caso. Yin (2010, p. 49), cita cinco componentes detalladas en la Figura 6

<sup>49</sup> “É uma pesquisa empírica que investiga fenômeno contemporâneo dentro do contexto da vida real, especialmente quando os limites entre fenômeno e contexto não são claramente evidente [...]”.

Figura 6 – Componentes para realizar un estudio de caso



Fuente: elaboración propia, con base del libro de Yin, (2010).

Para realizar el estudio de caso, Yin (2010) argumenta que el investigador necesita primeramente realizar un desarrollo sobre la teoría, ya que este servirá para testar la teoría, después seleccionar el caso o los casos para realizar un registro de la colecta de datos. Trabajando de esta manera el investigador ya tiene un estudio de caso y puede llegar a conclusiones preliminares. Otro factor importante que Yin (2010), es sobre la cualidad del proyecto. Utilizando la estrategia de estudio de caso, éste presenta taticas para testar la validez y confiabilidad del proyecto.

La validez de constructor es conseguida mediante la utilización de múltiples fuentes de evidencia, su encadenamiento y revisión de reporte inicial por informantes claves, durante la colecta de datos y composición de los datos. La validez interna es obtenida mediante el empleo de padrones, construcción de la explicación, durante el análisis de datos. La validez externa es obtenida mediante la replicaciones de estudios en casos múltiplo definidos en el proyecto de investigación. Y la confiabilidad es alcanzada mediante el uso del protocolo de investigación y por el desarrollo mediante un banco de datos para el estudio.

### 3.2 TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas sirven para obtener propósitos. Toda investigación necesita de un levantamiento a partir de fuentes variables con el objetivo de conocer el campo de interés que será trabajado, y de esa manera exista la credibilidad. Existen dos formas para realizar el levantamiento para que la investigación tenga veracidad, éstas son: las investigaciones por

parte de fuentes primarias es decir, investigación documental, y las secundarias investigaciones bibliográficas Marconi y Lakatos (2017).

La fuente primaria, o sea, la investigación documental trabaja estrictamente con documentos, que pueden ser archivos tanto oficiales como jurídicos, fuentes estadísticas Marconi y Lakatos (2003). En el CODETRI, se trabajó con una carta de intenciones que consistía de un acuerdo mutuo de los tres países firmada por el CODESPI-Argentina, CODEFOZ-Brasil, CODELESTE-Paraguay para analizar conjuntamente con las entrevistas, y de esa manera poder lograr mejores resultados.

La investigación bibliográfica denominadas también fuentes secundarias, según Marconi y Lakatos (2003, p. 183) “cubre toda bibliografía ya tornada pública en relación al tema de estudio, desde publicaciones, boletines, revistas, libros, investigaciones, monografías, tesis, material cartográfico, etc.”(Traducción nuestra)<sup>50</sup>. Dentro del trabajo fueron investigadas variadas referencias y fueron presentadas en el capítulo 2, envolviendo unos levantamientos bibliográficos basados en libros, tesis, y artículos científicos que ayudaron a desarrollar la investigación; los temas abordados fueron sobre; fronteras, interacción y cooperación transfronterizas, gobernanza, gobernanza pública, gobernanza en redes, gobernanza transfronteriza, y capacidades de gobernanza transfronteriza. En la investigación fue pertinente la elaboración y análisis de esas bibliografías debido a que se pretende realizar un encuadramiento con el padrón, es decir, analizar esas teorías con el trabajo de campo.

Las fuentes utilizados para la investigación bibliográfica fueron; Google académico, Scielo, Redaly, por cierto también fueron de igual manera explorados las referencias bibliográficas utilizados en los artículos científicos para ampliar más. Los textos fueron separados y seleccionados de acuerdo con la necesidad para la investigación, fueron ordenadas en el aplicativo de *Mendeley*, algunos fueron traducidos utilizando el aplicativo de Google traductor.

### 3.3 UNIDAD DE ANÁLISIS

Considerando que la investigación se basa en el estudio de caso, seleccionar la unidad de análisis es bastante importante para lograr el objetivo de la investigación cualitativa. El área de estudio se basa en una dimensión geográfica, la cual envuelve tres ciudades de la frontera (Puerto Iguazú – Argentina, Foz de Iguazú – Brasil, y Ciudad del Este

---

<sup>50</sup> “abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico, etc.”.

–Paraguay), el estudio se basa en analizar una organización no gubernamental y voluntaria conformada en la triple frontera, llamada CODETRI (Consejo de Desarrollo Trinacional).

### 3.4 COLECTA DE DATOS

La colecta de datos reúne los fundamentos que serán útiles para alcanzar el objetivo del trabajo. Para obtener los resultados fue elaborado un protocolo que según Yin (2010, p. 106) “es una manera importante de aumentar la confiabilidad de la investigación de estudio de caso y se destina a orientar al investigador para la realización de la colecta de datos de un caso único” (Traducción nuestra)<sup>51</sup>.

La investigación consta de tres procedimientos. El primero son los documentos del Consejo de Desarrollo Trinacional; se analizan el documento de la creación del consejo, una carta de intenciones. El segundo procedimiento fue las entrevistas con preguntas semi-estructuradas las cuales fueron simples y objetivas<sup>52</sup>; fueron aplicadas a 12 (*doce*) personas que conforman el CODETRI, CODEFOZ, CODESPI y CODELESTE, estos perfiles se sintetizadas en el Cuadro 10, y por último también fue realizada observación directa de la reunión del CODETRI realizando anotaciones de diario de campo.

Cuadro 10 – Informantes para la entrevista

<b>Informantes</b>	<b>Cargo</b>
A	Presidente/a del CODETRI
B	Miembro del CODETRI
C	Miembro del CODETRI
D	Presidente/a del CODEFOZ
E	Miembro del CODEFOZ
F	Miembro del CODEFOZ
G	Presidente/a del CODESPI
H	Miembro del CODESPI
I	Miembro del CODESPI
J	Presidente/a del CODELESTE
K	Miembro del CODELESTE
L	Miembro del CODELESTE

Fuente: elaboración propia.

Los entrevistados fueron contactados por *whatsapp*, la cual el número de teléfono de cada uno fue adquirido mediante algunos contactos personales, y fueron agendadas mediante la disponibilidad de cada uno de los participantes de los diferentes consejos. En

<sup>51</sup> “É uma maneira importante de aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e se destina a orientar o investigador na realização da coleta de dados de um caso único”.

<sup>52</sup> Según la Resolución 510/2016 CNS, los trabajos en ciencias sociales y aplicadas no necesitan pasar por el comité de ética.

cuanto a la presentación fue elaborado una carta (Apéndice A) la cual fue anexada conjuntamente con el mensaje que fue enviado para cada uno de los participantes de los consejos de desarrollo, la entrevista fue realizada en el mes de mayo y principios del mes de junio de 2021, como serán detallados en el Cuadro 11, considerando la crisis sanitaria que todo el país atraviesa por causa de la pandemia del coronavirus Covid-19, toda la conversación fue online y ninguna presencial, fue utilizada la plataforma de *meet* y *whatsapp*, en cada entrevista fue utilizado la escrita también no solamente grabación de voz, esto posibilitando a anotar las cuestiones claves de cada conversación, la cual ayudó ya que una de las entrevistas no fue grabada por cuestiones técnicas, pero fue realizada a lo largo de la entrevista anotaciones y esto sirvió para hacer la transcripción correspondiente.

Igualmente fue formulado un TCLE (Término de Consentimiento Libre y Esclarecido); (Apéndice B) para todos los participantes de la investigación, fue enviado para los entrevistados para que lean y firmen, esto se realiza un día antes de la entrevista, algunos devolvieron el documento y otros no devolvieron. No obstante, antes de comenzar la entrevista se solicita la autorización de los participantes para grabar, el software utilizado por un lado fue el grabador de voz del celular y por otro lado fue en la plataforma de *meet*, fueron necesarias para las personas que no devolvieron leer el término de consentimiento antes de comenzar la entrevista, teniendo en cuenta que es fundamental si concordaban o no con dicha investigación, todos concordaron, posteriormente se comenzó con la entrevista siguiendo el protocolo que fue elaborado (Apéndice C).

En el Cuadro 11 se detallan de manera resumida el día, plataforma, horario y duración de cada entrevista, cabe resaltar que con algunos fueron reagentados por cuestiones de salud, en el cuadro se coloca los que fueron realizadas y no las canceladas, también se coloca el día de la primera reunión del CODETRI para planificación de las actividades, la reunión de ésta fue online y también presencial para algunos integrantes del consejo, ya que los de CODEFOZ realizaron dentro de ACIFI y fue presencial para ellos, para los de CODESPI y CODELESTE fue online.

Cuadro 11 – Resumen de Fecha, local, duración, hora de inicio y final de cada entrevista

Informantes	Fecha	Local Online; Links	Duración	Hora de inicio de la entrevista	Hora final de la entrevista
A	15/05/2021	<a href="https://meet.google.com/ffb-pvfu-isw">https://meet.google.com/ffb-pvfu-isw</a>	38 min. 57seg.	08:55 (horario de Brasil)	09:34 (horario de Brasil)
B	17/05/2021	Por whassap video llamada	66 min. 58seg.	14: 00 (horario de Brasil)	15: 07 (horario de Brasil)
C	18/05/2021	<a href="https://meet.google.com/ouj-gkxo-jct">https://meet.google.com/ouj-gkxo-jct</a>	42 min. 31seg.	10:58 (horario de Argentina)	11: 41 (horario de Argentina)
D	18/05/2021	<a href="https://meet.google.com/wev-vnoe-wki">https://meet.google.com/wev-vnoe-wki</a>	20 min. 48seg.	14:00 (horario de Paraguay)	14:21 (horario de Paraguay)
E	18/05/2021	<a href="http://meet.google.com/pwz-kvuv-ksu">http://meet.google.com/pwz-kvuv-ksu</a>	36 min. 37seg.	18:40 (horario de Paraguay)	19:16 (horario de Paraguay)
F	19/05/2021	<a href="http://meet.google.com/fsi-qfxe-krn">http://meet.google.com/fsi-qfxe-krn</a>	40 min. 48seg.	19:30 (horario de Argentina)	20:11 (horario de Argentina)
G	19/05/2021	<a href="http://meet.google.com/zyh-tpdh-sjt">http://meet.google.com/zyh-tpdh-sjt</a>	32 min. 51seg.	20: 12 (horario de Brasil)	20:42 (horario de Brasil)
H	20/05/2021	<a href="http://meet.google.com/jez-bwij-fdp">http://meet.google.com/jez-bwij-fdp</a>	39 min. 32seg.	16:25 (horario de Paraguay)	17:04 (horario de Paraguay)
I	24/05/2021	<a href="http://meet.google.com/bfn-rgst-dnf">http://meet.google.com/bfn-rgst-dnf</a>	61 min. 43seg.	16:15 (horario de Argentina)	17:16 (horario de Argentina)
J	26/05/2021	<a href="http://meet.google.com/umy-opgm-hva">http://meet.google.com/umy-opgm-hva</a>	22 min. 25seg.	08:55 (horario de Argentina)	09:17 (horario de Argentina)
K	01/06/2021	<a href="http://meet.google.com/gys-vr dy-gws">http://meet.google.com/gys-vr dy-gws</a>	53 min. 38seg.	14:40 (horario de Brasil)	15:33 (horario de Brasil)
L	02/06/2021	<a href="http://meet.google.com/pha-vwax-uev">http://meet.google.com/pha-vwax-uev</a>	71 min. 52seg.	15: 00 (horario de Paraguay)	16:11 (horario de Brasil)
1° Reunión de CODETRI	04/06/2021	<a href="https://us02web.zoom.us/j/82231626630">https://us02web.zoom.us/j/82231626630</a>	1h. 28 min.	14:10 (horario de Paraguay)	15:38 (horario de Paraguay)

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas permiten obtener los datos necesarios, para realizar una conversación de la teoría junto con el caso empírico. Las entrevistas según Yin (2015, p. 114) “son fuentes importantes de información para el estudio de caso” (Traducción nuestra)<sup>53</sup>. El método de la entrevista semi-estructurada permite que el investigado tenga la libertad de opinar y conversar de manera tranquila y en confianza para debatir sobre determinado asunto.

En las palabras de Laville e Dionne (1999, p. 188-189)

La entrevista semi- estructurada ofrece mayor amplitud en la colecta de los datos, bien como una mayor organización. No estando más irremediamente presa a un documento entregue a cada uno de los interrogados. Por esa vía, la flexibilidad posibilita un contacto más íntimo entre el entrevistador y el entrevistado, favoreciendo así la exploración en profundidad de sus saberes, bien como de sus representaciones, de sus creencias y valores. (Traducción nuestra).<sup>54</sup>

Para Flick (2009, p. 131), “las cuestiones deben ser formuladas de tal modo que en el contexto del estudio planeado y con la utilización de los recursos disponibles sean

<sup>53</sup> “São fontes importantes de informação para o estudo de caso”

<sup>54</sup> A entrevista semi-estruturada oferece maior amplitude na coleta de dados bem como uma maior organização: esta não estando mais irremediavelmente presa a um documento entregue a cada um dos interrogados. Por essa via, a flexibilidade possibilita um contato mais íntimo entre o entrevistador e o entrevistado, fornecendo assim a exploração em profundidade de seus saberes, bem como de suas representações, de suas crenças e valores.

capaces de ser respondidas” (Traducción nuestra)<sup>55</sup>. Se construye un guión para el representante del CODETRI, y los otros miembros mencionados en el Cuadro 10, con base teórica, con el intuito de obtener mayores informaciones sobre la organización trabajada y alcanzar los objetivos propuestos.

Se selecciona el Cuadro 5 del trabajo sobre las características y estructuras de la gobernanza en red, esto para identificar cuáles son los atributos presentes dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional, contribuyendo de esa manera para alcanzar el objetivo (a) del trabajo que busca identificar la característica y estructura de gestión del objeto de estudio. Se desarrolló conceptos sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza, la cual está dentro del Cuadro 8 en el Capítulo 2 de la investigación, esto posibilitando trabajar sobre el objetivo (b) y (c), y realizar un análisis sobre la capacidad de gobernanza del CODETRI en el contexto de iniciativa de cooperación entre los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú, de esa manera responder a la cuestión de la problemática, trabajada a lo largo de la investigación.

Las preguntas construidas en el Cuadro 12, son a base del referencial teórico presentes en el Capítulo 2 del trabajo, las cuales serán analizados y discutidas en el Capítulo 4 sobre el análisis de los resultados obtenidos en el trabajo de campo, conviene especificar que el protocolo de la entrevista, conforma los elementos de la gobernanza, las categorías y las preguntas de cada categoría, con sus respectivos autores que trabajan sobre la temática, estas informaciones organizadas en el Cuadro 12 se pretende buscar mediante los informantes participes de la investigación de los diferentes consejos de desarrollo. Sin embargo, antes de comenzar con las preguntas establecidas en el Cuadro 12, es necesario realizar preguntas introductorias para efectuar una esquematización y dejar que los participantes puedan presentarse, y de esa manera se pueda interactuar mejor.

Nombre, donde trabaja y función?

En el Codetri cuál es su función? Y cuánto tiempo en el consejo?

En su opinión cuáles fueron los principales motivos para la creación del consejo?

Presentado las cuestiones introductorias para que los participantes puedan presentarse y puedan entrar en confiabilidad, se comienza a realizar las preguntas que fueron construidas en el Cuadro 12 para el análisis del objeto de estudio de caso que es el CODETRI,

---

<sup>55</sup> “As questões devem ser formuladas de tal modo que no contexto do estudo planejado e com a utilização dos recursos disponíveis sejam capazes de ser respondidas”.

esto será presentado en el siguiente capítulo del trabajo como así también serán presentadas los principales objetivos del trabajo y los resultados obtenidos, seguidamente se presenta el cuadro mencionado.

Cuadro 12 – Cuestionario de la Entrevista

	<b>Elementos</b>	<b>Categorías</b>	<b>Preguntas</b>
Gobernanza transfronteriza	Características (Rhodes, 1996)	Interdependencia	Existe una reciprocidad, o sea como se da esa relación entre los miembros del CODETRI? Si es así, podrías citar un ejemplo
		Autonomía	El CODETRI se puede considerar como una organización autónoma. Explique? Existen organizaciones que interfieren en la gestión del CODETRI? Si es así, podrías explicar?
		Confianza	En su opinión existe confianza entre los miembros y acuerdos del CODETRI? Como, por qué? podrías evidenciar un hecho?
		Interacción	Existe una participación activa entre los miembros del CODETRI? Reuniones, encuentros u otras formas de integración. Ejemplos
	Estructura (Provan y Kenis, 2008)	OAR	Existe una entidad administrativa que coordine y organiza las actividades? Explique cómo se da esa coordinación y organización?
		Compartida	La mayoría de los miembros de la red interactúan o colaboran de igual manera para alcanzar el objetivo de la red? Evidenciar
		Líder	Existe un actor principal, o no? Quien tiene más poder para liderar la organización de las acciones do CODETRI? Me podrías evidenciar
	Capacidad (Collis et al., 1994)	Innovadora	Usted considera la capacidad de innovación como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa innovación? Podrías citar un ejemplo? Que habilidades consideras que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad de innovar?
		Gerencial	Usted considera la capacidad gerencial como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa gestión en el CODETRI? Ejemplo? Que habilidades usted considera que deberían ser desarrolladas en el CODETRI para mejorar la capacidad gerencial?
		Tomada de decisión	Usted considera la capacidad de tomada de decisión como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da la tomada de decisión en el CODETRI? Ejemplos? Que habilidades usted considera que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad de tomada de decisión?
		Interactiva	Usted considera la capacidad interactiva como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa interacción en el CODETRI? Ejemplos? Que habilidades usted considera que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad interactiva?

Fuente: elaboración propia.

Para finalizar la entrevista se realiza una pregunta sobre los planos o acciones futuras del CODETRI, esta pregunta surge a partir de uno de los entrevistados (informante A),

considerando que fue el primero en ser entrevistado, fue realizada una pregunta sobre las cuestiones realizadas, para modificar caso el informante cree que sea de difícil para los demás participantes, y este argumenta que está adecuada las preguntas pero que cree pertinente agregar al cuestionario sobre la pregunta que se direcciona de la siguiente manera

Cuáles son los planos o acciones próximas o futuras del CODETRI?;

Y finalmente para cerrar la conversación con los informantes fue realizada la siguiente pregunta

Quisieras agregar algún otro punto o comentario de lo que hablamos para agregar a la investigación?.

Esta pregunta busca finalizar la entrevista, permitiendo a los informantes hablar de algún punto en específico sobre algunas cuestiones que no fueron trabajadas en la investigación y que cree que podría contribuir para el trabajo.

### 3.5 TRATAMIENTO DE LOS DATOS

El tratamiento de los datos sería la organización de las informaciones colectadas en las entrevistas, para luego ser analizadas. En las entrevistas se utiliza el aplicativo grabador de voz tanto del celular como también grabador de la plataforma utilizada para la reunión que es el meet, también fue utilizada la escrita, anotando los puntos clave de cada conversación con el consentimiento y autorización del entrevistado/a, luego las entrevistas fueron transcritas en Word y Excel, no fue utilizado ningún software para la transcripción, y garantizando el anonimato de los participantes fue utilizado un código padronizadas, por ejemplo Informante A, Informante B y así sucesivamente.

### 3.6 ANALISIS DE LOS DATOS

Según Teixeira (2003), el análisis de datos es complejo, ya que envuelve la consolidación de los datos y a la vez retrocesos entre los datos y conceptos abstractos, dentro de la investigación cualitativa.

Dentro del estudio de caso el análisis de contenido se basa en fuentes de evidencias, como documentos, archivos, entrevistas y observaciones (YIN, 2010). Considerando los puntos mencionados, en la investigación realizada inicialmente se trabaja con las referencias bibliográficas, para esclarecer conceptos que auxilian en el trabajo, y las cuales son presentadas en el capítulo anterior, posteriormente se trabaja con los archivos las

entrevistas y las debidas observaciones, mediante la participación en una reunión cuyo diario de campo se encuentra en el Apéndice E de este trabajo.

La estrategia de investigación envolviendo el estudio de caso fue mediante entrevistas semi- estructurada dentro del CODETRI, así también se trabaja sobre documentos, principalmente sobre una carta de intenciones que fue elaborada para la creación del consejo, el CODETRI no tiene regimiento, estatutos, normas. La carta fue colectado en la entrevista, ya que es un documento que tienen acceso solamente personas integrantes de los consejos, el análisis de contenido fue realizado posteriormente después del acceso al documento y de la realización de las entrevistas, fue realizada una observación directa participando de una reunión de planificación del CODETRI.

En el análisis de los datos se realiza una comparación de los relatos y evidencias con las categorías teóricas del trabajo, es decir se realiza una adecuación al padrón que según Yin (2001) se refiere a realizar una comparación fundamentalmente empírico con otra de base pronostica o con varias previsiones alternativas. “si los padrones coinciden los resultados pueden ayudar el estudio de caso a reforzar su validez interna” (YIN, 2001, p. 136, traducción nuestra)<sup>56</sup>.

Esto es que mediante el método de adecuación al padrón, los resultados obtenidos en la entrevistas se compara con el padrón general de resultados que proviene de la literatura, en la investigación se trabajada teorías sobre características, estructuras de gobernanza para lograr el objetivo (a) del trabajo, posteriormente con la capacidad de gobernanza transfronteriza para alcanzar el objetivo (b) y (c), concluyendo para poder responder como se realiza cada características, estructura y capacidad dentro del CODETRI.

Es importante mencionar que dentro de la teoría trabajada en el Capítulo 2 se presenta algunos procesos de cooperación y factores que promueven e impiden la cooperación transfronteriza, los cuales servirán para identificar dentro del CODETRI en el capítulo 4, mediante las entrevistas, importante mencionar no fueron realizadas preguntas sobre dichos términos pero fueron observadas en las conversaciones de los diferentes informantes del consejo.

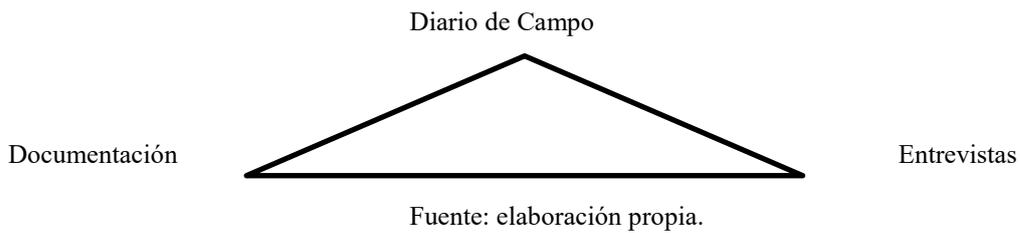
Realizando el encuadramiento al padrón también se trabaja por la triangulación de los datos, ya que permite un cruzamiento de las informaciones provenientes de las teorías conjuntamente con las informaciones obtenidas en las entrevistas de campo y las debidas

---

<sup>56</sup> “se os padrões coincidirem, os resultados podem ajudar o estudo de caso a reforçar sua validade interna”.

documentaciones. Para Yin (2010) la triangulación de los datos consiste en coleccionar informaciones de múltiples fuentes y luego realizar comparación mediante un fenómeno o hecho. Esto se evidencia en el trabajo, debido a que se trabaja con fuentes múltiples como el diario de campo, documento del CODETRI, y las debidas entrevistas que son semi-estructuradas. En la figura 7 se realiza un esquematización de la triangulación de los datos.

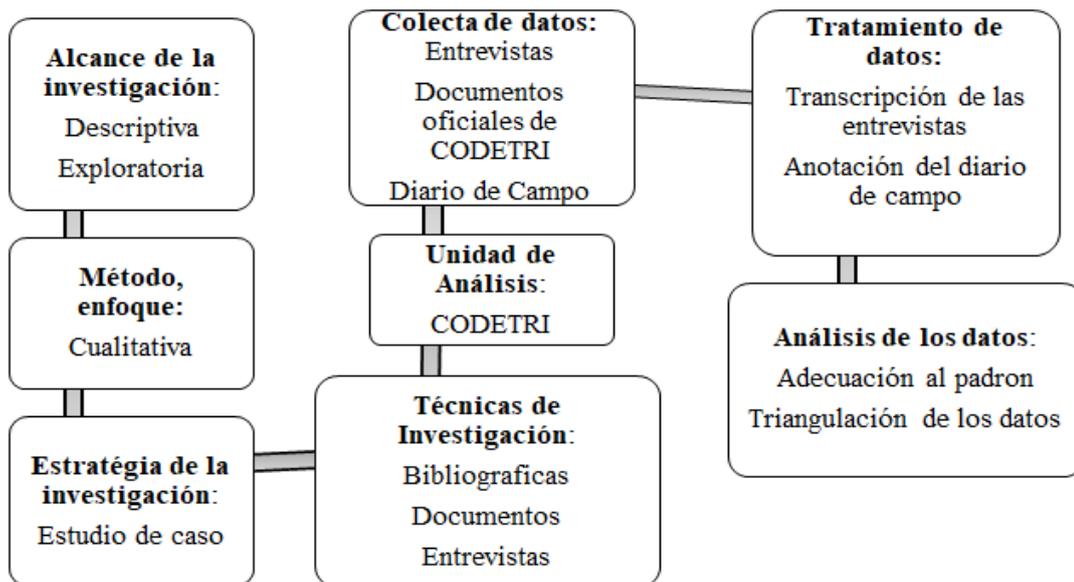
Figura 7 – Triangulación de los datos para análisis



La triangulación se refiere según la Figura 7 a un determinado análisis realizado dentro de la investigación a partir de tres fuentes principales, el diario de campo que consiste en la observación de la reunión del CODETRI, la cual se encuentra en el Apéndice E del trabajo, la documentación consistiendo en la carta de intención del CODETRI, y por último las entrevistas con los principales autores que conforman el Consejo de Desarrollo Trinacional.

En la Figura 8 a seguir se presentan de manera resumida sobre los procedimientos metodológicos

Figura 8 – Resumen del procedimiento metodológico



Fuente: elaboración propia.

En la Figura 8 muestra sobre los procedimientos metodológicos presentes en el trabajo de investigación, fueron seleccionadas de acuerdo con la problemática y los objetivos del trabajo, para de esa manera poder realizar los debidos análisis y presentar los resultados alcanzados. A continuación se presentan los análisis de los datos recaudados mediante las entrevistas semi- estructuradas con los autores claves del consejo, como así también de los documentos como carta de intenciones del Consejo de desarrollo trinacional, partiendo del análisis de las leyes y ordenanzas de los tres Consejos de Desarrollo existente en la triple Frontera. Quedando evidenciada en el Capítulo 4 a seguir, realizar el debido análisis, partiendo de las bases teóricas realizando una comparación de las teorías presentadas, las documentaciones conjuntamente con el estudio de caso que es el CODETRI.

## 4 RESULTADOS

El presente capítulo contextualiza la frontera y realiza una historia breve sobre el Consejo de Desarrollo Trinacional objeto de este trabajo, abordando los principales puntos de los tres consejos (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), también analiza los datos de la investigación y se presenta los resultados obtenidos. Al final del capítulo se colocará un resumen trayendo los principales hallazgos.

### 4.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DE ANALISIS

La triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay es separada mediante el Rio Paraná e Iguazú, como muestra en la Figura 9. Existe tres países cada una con sus propias características, pero además de eso posee semejanza, como la colonización europea, dependencias económicas, dictaduras militares, la cultura, el lenguaje propio utilizada en la triple frontera el portuñol, se considera como ciudades gemelas, compartiendo el comercio, el puente de la amistad Brasil con Paraguay, las cataratas Argentina-Brasil, el puente Tancredo Neves y entre otras.

Figura 9 – Frontera de Argentina-Brasil-Paraguay



Fuente: elaboración propia, mediante Google Earth.

Existe un proceso transfronterizo en la triple frontera, la cual, participa varios actores multiescalares como Itaipú, municipalidades, movimientos sociales, comerciantes grandes cadenas hoteleras, compuestos no solo de brasileros, paraguayos y argentinos, si no

también, actualmente participan comunidades árabes y chinas, la cual intensifican los flujos transfronterizos (PEREIRA, 2013).

La triple frontera cuenta contemporaneamente con iniciativas de cooperación e integración fronteriza, incluyendo no solamente proyectos gubernamentales para desenvolvimiento, es decir, existe actualmente variados proyectos en el ambito de educación, de salud, y desarrollo trinacional, en la educación se puede citar la UNILA localizada en Foz de Iguazú, en la salud GT Itaipu-Salud, y los diferentes consejos existentes como CODEFOZ, CODESPI, y CODELESTE, y actualmente con el CODETRI la cual fue implementado recientemente en la triple frontera, en el año 2018.

En el tópico 2.1.1 se trabaja sobre la cuestión de integración fronteriza, la cual MIN (2005) argumenta que existe 5 (*cinco*) tipologías de integración que son (Margen, Zona de amortiguamiento, Frentes, Capilar, Sinapsis). La triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay se encuadran en la tipología de sinapsis que es el más fuerte de los cinco, como argumenta MIN (2005), la tipología sináptico caracteriza intercambios de flujos comerciales internacionales y urbanos con apoyo del gobierno, con una infraestructura especializada y apoyo al intercambio.

En ciudades gemelas dinámicas, existe una estrategia comercial observada diariamente, al mismo tiempo la triple frontera está dividido por el puente de la amistad y Tancredo Neves, también existe una participación importante por parte del Estado para la integración transfronteriza, se puede citar como ejemplo al GT-Itaipu en cuanto a la salud, por otro lado el consejo de desarrollo, debido a que existe una participación por parte de órganos del Estado como la municipalidad. Seguidamente se trabaja con el tópico de los consejos existentes en las tres ciudades fronterizas para llegar a la descripción del estudio de caso que es el CODETRI.

#### 4.1.1 CODEFOZ – CODELESTE – CODESPI

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú (CODEFOZ) creado en 2012 mediante la ley municipal número 4.041 de 12 de noviembre, con el objetivo de unir organizaciones públicas y privadas en torno de proyectos, ideas que promuevan el desarrollo de la ciudad. El consejo tiene misiones, visiones, valores y principios, las misiones se enfocan en la promoción del desarrollo sustentable de Foz de Iguazú integrando democráticamente los intereses de la sociedad; la visión del futuro es el reconocimiento por la sociedad como instrumento de desarrollo sustentable de Foz de Iguazú, los valores son

principalmente la equidad, comprometimiento, respeto, transparencia, excelencia, y los principios del consejo es la ética, la unión, el consenso, la continuidad el encajamiento social, y el supra partidismo<sup>57</sup>.

Según la ley 4.041 del 12 de noviembre de 2012 sancionada por el Intendente Municipal y la Cámara Municipal de Foz de Iguazú, Estado de Paraná sobre la creación del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú – CODEFOZ que dispone

Art.1° queda creado el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú – CODEFOZ, con el carácter deliberativo y consultivo, para formular y hacer ejecutar las políticas de desarrollo económico, actuando en los términos de esta Ley y del Reglamento a ser aprobado por este consejo (FOZ DE IGUAZU (PR), 2012 Traducción nuestra)<sup>58</sup>.

Art.3° el CODEFOZ se compone de: I – Plenario, II – cámaras técnicas, III – Mesa directora, IV – directoria ejecutivo y V – consejo consultivo (FOZ DE IGUAZU (PR), 2015, Traducción nuestra).<sup>56</sup>

La mesa directiva está compuesta por Presidente de Honra que queda a cargo del intendente del municipio, y por el Presidente, Vice-presidente, y el secretario.<sup>59</sup> La directoria ejecutiva no está prevista en la ley, pero dentro del equipo ejecutivo está conformado por la secretaria ejecutiva y la asesoría de comunicación.

Finalmente existen las cámaras técnicas dentro del CODEFOZ, estas cámaras a la vez están compuestas por dos integrantes como mínimo de cada sector, las cuales son denominadas como coordinadores, dentro de las cámaras técnicas se citan; la agricultura, asuntos comunitarios, atracción de inversiones, comercio exterior, comercio industria y servicios, construcción civil y sector inmobiliario, economía y finanzas, educación, deportes cultura, estudiantes, integración tecnológica, medio ambiente, salud, seguridad pública, turismo<sup>60</sup>.

Cabe resaltar que en Foz de Iguazú para la creación e implantación del CODEFOZ, se utiliza el modelo del Consejo de Desarrollo Económico de Maringá CODEM, la cual es un modelo de desarrollo que sigue todo el país como argumenta el entrevistado G “[...] e começamos também pela via do conselho de Maringá CODEM que agora é um modelo para o país [...]” (información verbal)<sup>61</sup>.

<sup>57</sup> Disponible en: <http://www.codefoz.org.br/institucional/> accesado día 18 de junio de 2021.

<sup>58</sup> Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de Foz do Iguaçu - CODEFOZ -, com o caráter deliberativo e consultivo, para formular e fazer executar as políticas de desenvolvimento econômico, atuando nos termos desta Lei e do Regulamento a ser aprovado por este Conselho. O CODEFOZ compõe-se de: I – plenário II – Câmaras técnicas, III – mesa diretora, IV – diretoria executiva e V – conselho consultivo.

<sup>59</sup> Disponible en: <http://www.codefoz.org.br/institucional/mesa-diretora/> visitado día 18 de junio.

<sup>60</sup> Disponible en: <http://www.codefoz.org.br/camaras-tecnicas/> visitado día 18 de junio.

<sup>61</sup> Entrevista concedida al **informante G** [may.2021] la entrevista en la íntegra se encuentra transcrita en el apéndice D de este trabajo.

Con la implementación del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Foz de Iguazú en 2012, fue fundado posteriormente unos años más tarde los otros dos consejos existentes en la frontera de Paraná, que es el CODELESTE y CODESPI, estos dos consejos fue fundado siguiendo el modelo del CODEFOZ. Se presenta un breve resumen del Consejo de Desarrollo Económico y Social de Ciudad del Este y Puerto de Iguazú.

El Consejo de Desarrollo Económico y Social de Ciudad del Este – CODELESTE fue creado por ordenanza municipal número 033/2015, la cual fue impulsada por el SEBRAE y CODEFOZ, una de la entrevista relata cómo fue el proceso para que CODELESTE fuese fundado

Informante E: En el año 2013 [...] funde una asociación que se llama asociación de plan de desarrollo del este que el objetivo primordial era de contratar un estudio arquitectónico urbanístico para trabajar sobre un plan de desarrollo para Ciudad del Este que era prácticamente todo lo relacionado con la infraestructura nomas y en ese año [...] bueno la asociación inicial estaba compuesta por hijos de pioneros de ciudad del este y trabajamos con la parte empresarial de nuestra ciudad después de eso en el año 2014 me contacto el SEBRAE y me pidió que yo haga parte de un proyecto llamada fronteras cooperativas [...] y en ese momento se invitó a personas de argentina y Brasil, en 2014 solamente el CODEFOZ que tenía una estructura formada y prácticamente ya estaba trabajando en Paraguay y Argentina no teníamos eso pero yo justamente entre en el programa para que podamos formar el de ciudad del este, hubo un acompañamiento muy de cerca de CODEFOZ vinieron a ciudad del este para presentar lo que era CODEFOZ, y de SEBRAE teníamos una persona que nos apoyó prácticamente en todo de aquella etapa hasta el final, después de que CODELESTE fue fundado siguió acompañando [...] en el primer año nosotros ya teníamos todo el documento para conformar el consejo pero como eso requería un reconocimiento del gobierno municipal esa etapa demoro muchísimo porque el sector público no entendían en ese momento que es lo que nosotros queríamos hacer [...] nosotros ya funcionábamos como consejo ya hacíamos proyectos ya trabajábamos en pares con Brasil y Argentina pero sin tener una personería jurídica o una institución reconocida [...] en 2015 fue reconocida mediante una ordenanza municipal el codeleste, pero el consejo ya funcionaba desde 2014 y tuvimos como 50 miembros en el primer año y ahora como 70 instituciones y cada instituciones tiene como mínimo 2 representantes que son voluntarios, el modelo que tuvimos fue de CODEFOZ que fue el primer consejo en la triple frontera y también del CODEM de Maringá el trabajo de este último es de mucho antes [...] si nosotros tenemos 7 años ellos tienen 17 años [...] (Información Verbal)<sup>62</sup>.

Según informante H, el CODELESTE está conformada por organizaciones privadas y entidades organizacionales públicas

Informante H: Están los miembros del directorio quienes manejan el consejo y también están los miembros que están representando los diferentes organizaciones que forman parte de codeleste [...] yo soy miembro directorio de la cámara de empresarios de ciudad del este y Alto Paraná y como cámara de empresarios somos partes del codeleste ahí tenemos un representante un miembro titular y uno suplente te doy un ejemplo de una organización en lo que yo estoy [...] además hay universidades que es muy importante [...] el consejo está conformada por

<sup>62</sup> Entrevista concedida al **informante E** [may.2021] la entrevista en la íntegra se encuentra transcrita en el apéndice D de este trabajo.

organizaciones privada [...] empresariales y también por entidades organizaciones publica por ejemplo la municipalidad de ciudad del este forma parte tiene representantes en el consejo [...] la idea es que la fuerza este distribuidas entre ciudadano de parte privado y también la función pública [...] están el directorio luego están los miembros que son representantes de estas distintas organizaciones de cámara de comercio [...] bomberos, asociaciones sin fines de lucros también muchísimas hay [...] universidades que te decía [...] tienes cámara técnicas de ONG, cámaras técnicas de infraestructura, cámaras técnicas de turismo, cámara técnica de acción social [...] (Información verbal)<sup>63</sup>.

El Consejo de Desarrollo Económico, Social y Medioambiental de Ciudad del Este- CODELESTE, fue creada por ordenanza municipal número 033 de 2015, como un órgano de carácter consultivo y de asesoramiento del gobierno municipal, para formular y proponer la ejecución política de desarrollo en materia socioeconómica, laboral, ambiental y cultural. Según la ordenanza municipal la estructura y organización del CODELESTE es compuesta por la asamblea general y las cámaras técnicas, dirigida por una mesa directiva compuesta por el Intendente Municipal en carácter de presidente honorario, el presidente, el vicepresidente, un secretario y un pro secretario, un tesorero y protesorero, las cuales son electos entre sus miembros con mandato de 2 años permitiéndose la reelección por única vez.

Los integrantes del CODELESTE y la mesa directiva ejercen sus funciones *Ad Honorem*, teniendo como objetivo crear intercambios con otros organismos municipales, departamentales y nacionales instituciones financieras para el desarrollo económico y social del municipio, como así también generar empleos para fortalecimiento de la economía y atraer inversiones, entre otras.

Por otro lado, el Consejo de Desarrollo Económico y Social de Puerto de Iguazú – CODESPI fue creada por una ordenanza municipal 051/2015, como un órgano de carácter consultivo, deliberativo y de asesoramiento del Gobierno Municipal, para formular y promover la ejecución política de desarrollo en materia socioeconómica y laboral, ambiental y cultural. Según la ordenanza municipal la estructura y organización del CODESPI es compuesta por un plenario y las comisiones técnicas, la cual el consejo se dirige por una mesa directora que se compone de Presidente, Vicepresidente y Secretario, las cuales son electos dentro de sus miembros.

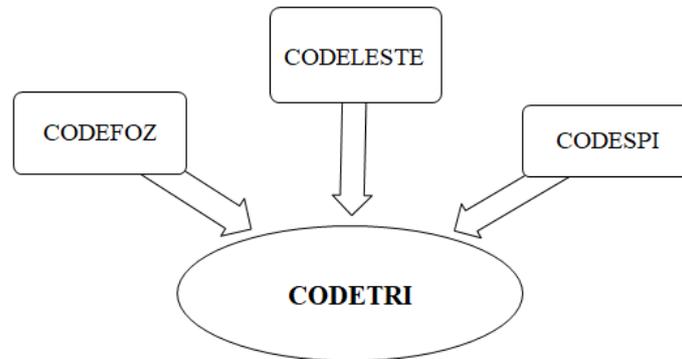
El CODESPI es una organización sin fines lucrativos, los participantes ejercen sus funciones *Ad Honorem*, teniendo el objetivo de promover la participación y poder analizar cuestiones inherentes de la ciudad y de la región mediante la reciprocidad social, identificar problemas y buscar soluciones para fortalecimiento de la economía y la atracción de

---

<sup>63</sup> Entrevista concedida al **informante H** [may.2021] la entrevista en la íntegra se encuentra transcrita en el apéndice D de este trabajo.

inversiones, firmar convenios y trabajar de forma cooperadas con instituciones públicas y privadas para promover el desarrollo local con la consolidación de una democracia participativa.

Figura 10 – Combinación de los tres consejos, resultado CODETRI



Fuente: elaboración propia.

El Consejo de Desarrollo Económico, Social y Ambiental de la Región Trinacional del Iguazú (CODETRI) es fruto de la unión de los tres consejos como resalta la Figura 10. Según la carta de intenciones que firmaron los tres consejos para la creación del CODETRI, el 17 de mayo de 2018, cuya validación es de 60 (sesenta) meses a partir de la fecha de la asignatura. Éste pretende ser un órgano paradiplomático<sup>64</sup> de naturaleza deliberativo y consultivo, conformado por voluntarios de los tres países, de carácter apartidario, con la capacidad de formular, promover articular acciones y políticas dirigidas a promover el desarrollo sustentable e integrado de la región. El objetivo del CODETRI es mejorar la cooperación entre las ciudades vecinas y hacer frente a problemas comunes, representando un canal importante de cooperación institucional de Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

Los resultados esperados del consejo son convertirse en un canal de comunicación activo, abierto y constante entre los diversos organismos e instituciones de la frontera, realizar acciones coordinadas e integradas para enfrentar problemáticas comunes y elevar la calidad de vida de la población de la región trinacional. Dentro de los principales objetivos del consejo se encuentra la elaboración de proyectos técnicos y arquitectónicos; identificar y monitorear, sistemáticamente, fuentes de financiamientos para proyectos de interés, facilitar el proceso de articulación técnica y política de los proyectos de intereses a las fuentes de

<sup>64</sup> “As relações internacionais que não são estabelecidas exclusivamente pelo Estado, mas de forma paralela por atores não centrais pertencentes a diferentes Estados para a projeção de seus interesses” (SANTOS, et al. 2019, p. 136).

financiamiento nacionales e internacionales, públicas y privadas, identificadas e indicadas por los miembros y acompañar todas las etapas del proyecto.

En el trabajo de campo en la parte introductoria fue abordada sobre los motivos por las cuales fue creada el CODETRI, los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D, I.E, I.F, I.G, I.H, I.I, I.J, I.K, I.L)<sup>65</sup>, argumentaron que después de la creación de los tres consejos hubo esa necesidad de unificar los tres consejos, es decir, existía la necesidad de un canal de comunicación activa para realizar acciones coordinadas e integradas en cuanto al enfrentamiento de los problemas comunes de la frontera, a seguir se realiza una citación directa de un de los informantes

Informante I: Principal motivo es que no hay una mesa de diálogo permanente para las tres ciudades que originalmente se fundó el CODETRI [...] el CODETRI lo que busca es que se hable de las tres ciudades o de las cinco o seis ciudades que están pegadas lo analiza como zona como territorio [...] por ejemplo Puerto de Iguazú tiene mucho más que ver con Paraguay o Brasil que con Argentina misma, que tiene más relaciones con las ciudades de fronteras que con buenos aires o resto de las ciudades de la argentina [...] esa relación que estaba en los hechos no tenía una vida diplomática que estuviera funcionando como tal, entonces el CODETRI es el surgimiento de esas situaciones que ya existía, si bien están las embajadas, la argentina la brasilera y la paraguaya [...] los consulados pero toda la parte diplomática se maneja más bien por los gobiernos centrales se maneja desde Asunción, Buenos Aires y Brasilia [...] y muchas veces las informaciones que manejan los gobiernos centrales no es la misma que maneja los habitantes de fronteras [...] el CODETRI nace desde ahí, obviamente hay primeramente un trabajo que se hace del SEBRAE que se llama fronteras cooperativas a raíz de ese movimiento nace los consejos de desarrollo CODEFOZ ya existía nace codeleste y CODESPI a través de ese proyecto que financiaba el SEBRAE [...] el CODETRI es una maduración más de ese proceso [...] los mismos consejos ya existentes van diciendo que falta un organismo que ponga a hablar a los tres consejos ahí es donde nace el CODETRI [...] el CODETRI está naciendo en 2018 [...] el nacimiento fue consensuado entre todos porque faltaba un canal [...] cuando eso se dio fue una felicidad muy grande [...] (información verbal).

En resumen los principales motivos para que el CODETRI fuese creado fueron las siguientes; integración de los tres consejos y los tres países, un fórum en donde se pueda discutir asuntos relacionados a la triple frontera, problemas comunes que necesitan ser debatidas en busca de una posible solución de manera conjunta. Seguidamente de las preguntas introductorias fueron realizadas preguntas semi-estructuradas para identificar las características, estructura y capacidad de gobernanza transfronteriza del CODETRI siguiendo el protocolo de la entrevista (Apéndice C).

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS, ESTRUCTURA ACTUAL Y CAPACIDADES DE GOBERNANZA TRANSFRONTERIZA DEL CODETRI

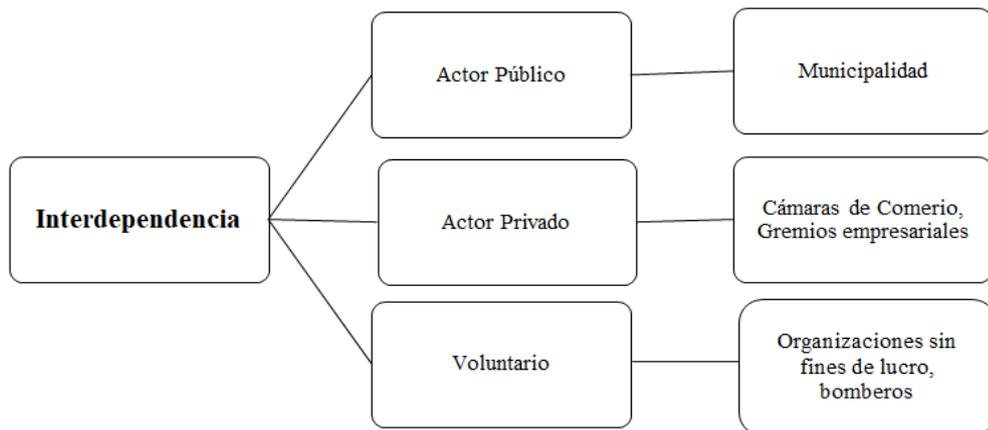
<sup>65</sup> Las entrevistas realizadas a los 12 informantes [may.jun.2021] se encuentran transcritas en integra en el apéndice D de este trabajo.

#### 4.2.1 Características

El método utilizado en el trabajo consiste en el enfoque cualitativo, estudio de caso, realizando entrevistas con los diferentes miembros de los tres consejos vía online por la plataforma meet por causa de la pandemia, en el mes mayo y junio de 2021. Utilizando un protocolo (Apéndice C), se conduce la entrevista semi-estructurada en las cuales fueron abordados temas y asuntos relacionados a los objetivos de la investigación. Posteriormente fueron transcrita todas las entrevistas (Apéndice D) realizando el análisis de contenido, el encuadramiento al padrón y la triangulación conforme fue mencionado en el procedimiento metodológico, abordando conceptos y comparando con las entrevistas realizadas.

Inicialmente, se realizaron cuestionamientos sobre algunas características de gobernanza citado por Rhodes (1996), fueron cuatro preguntas para identificar las características del CODETRI. El primer cuestionamiento abordó sobre la **interdependencia** que según Rhodes (1996) significa que como la gobernanza es más amplia del gobierno, envolviendo actores no estatales, existe una reciprocidad entre los actores público, privado y voluntario. En la Figura 11 se describe quienes son los actores públicos, privados y voluntarios dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional

Figura 11 – Interdependencia dentro del CODETRI



Fuente: elaboración propia.

Sobre la **interdependencia** fue cuestionado cómo es la reciprocidad la relación entre los miembros del CODETRI, en la percepción de los informantes fueron constatadas que la reciprocidad es algo con evidencias. Según el informante A el CODETRI no posee una agenda fija para discusiones, solo trabaja a partir de demandas, es más cita un ejemplo sobre

un trabajo realizado demostrando esa relación entre los miembros para resolver un problema que era abrir el puente de la amistad

Informante A: Ele é um fórum, [...] das mesmas formas do que os outros três conselhos eles trabalham [...] com as câmaras técnicas com seus plenários [...], o CODETRI não tem agora hoje ele não tem uma agenda fixa [...], por exemplo, uma agenda mensal trimestral, ele só tem atuado sobre demandas ou quando tem demandas, então vamos citar um exemplo o ano passado quando começou a pandemia [...] fomos fazer todo esse trabalho para a reabertura da ponte da amizade, tentamos também ali para reabrir a ponte Tancredo Neves em Foz do Iguaçu, então todos esses trabalhos que envolvem a articulação pelo menos dois dos três países o CODETRI é acionado, então ele não a gente não tem construído todos os conselhos tem a suas agendas na sua cidade reuniões mensais, o CODETRI só funciona sobre demandas quando é provocado quando precisa debater alguma coisa que envolve os três países [...] (Información verbal).

Por otro lado el informante F argumenta que “Por ejemplo nosotros tenemos un proyecto sobre residuos, que antes de la pandemia del cierre del puente y demás estaba trabajando y en cada uno de los consejos para optimizar el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, cada consejo hace su trabajo porque tiene sus leyes” (Información Verbal). Así también se puede percibir que existe un relacionamiento bastante bueno y fluido en el consejo, según los siguientes informantes

Informante I: La relación se da mediante las distintas reuniones que se fueron haciendo [...] y todos los que formamos parte del consejo de desarrollo notábamos que en los consejos había unas relaciones muy fluidas muchos intereses en común muchas ganas de crecer, pero las vías diplomáticas legales de embajadas cancillería y demás no seguían la misma línea [...] los consejos de desarrollo empiezan a romper paradigmas trayendo nuevas formas de gobernanza [...] el CODETRI es algo muy nuevo y todos están mirando de cómo funciona si funciona bien o si funciona mal [...] (información verbal).

Informante K: Nos temos uma relação muito boa com o Paraguai [...] eu estou falando de Paraguai porque infelizmente com a Argentina estamos fechados não conseguimos interagir com a Argentina, então nosso contato com Argentina são por vídeo [...] nos temos uma relação muito íntima muito forte com Paraguai no comercial, nos temos uma relação um intercambio cultural [...] os problemas da fronteira são problema trinacional e não são problemas individual [...] o CODETRI é um fórum de discussões dos problemas da tríplice fronteira, ele representa o CODELESTE, CODESFOZ e CODESPI [...] (información verbal)<sup>66</sup>.

Informante L: La relación entre los miembros que componen las camaras municipales de codefoz codeleste y codespi, la relacion institucional y de amistad [...] se formo um vinculo hermoso[...] (información verbal).<sup>67</sup>

En la percepción de los informantes dentro de la categoría de **interdependencia** se constataron que existe esa reciprocidad, reforzando de esta manera la teoría defendida por Rhodes (1996). Dentro del CODETRI la reciprocidad se da mediante las diferentes reuniones de los participantes del consejo, posibilitando nuevos paradigmas en

<sup>66</sup> Comentario: la pandemia está dificultando encuentros presenciales, dificultando principalmente el contacto con Argentina.

<sup>67</sup> Las entrevistas concedidas a los informantes (A,F, I, K, L) [may,jun 2021] se encuentra en íntegra transcripta en el apéndice D de este trabajo.

cuanto a la intervención de las políticas públicas en la frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, de la misma manera el consejo sirve como un medio para dialogar cuestiones de apertura de puentes o cierre de puentes, romper las barreras burocráticas del gobierno central en cuanto a las decisiones que los gobiernos municipales, estatales, y provinciales tomen y que estén más consensuada con el conocimiento de los habitantes de la frontera, y trayendo nuevas formas de gobernanza como nuevo mecanismo de gestión realizando acciones específicas, como la apertura del puente y así también elaborando proyectos sobre los residuos sólidos y otros con miras a proyectos de larga duración.

Sobre el cuestionamiento de la pregunta 2 (*dos*) la **autonomía**, según Rhodes (1996) significa que las redes no son responsables ante el Estado y que son auto-organizadas, en este punto fue realizado un interrogante sobre opinión de los participantes, es decir, si el CODETRI podría considerarse como una organización autónoma. La mayoría de los informantes respondieron que sí es totalmente autónoma y que no responde en frente de cualquier órgano del Estado

Informante A: Sim com certeza autônoma não tem gerencia de poder público de governo ele é digamos assim liberado coordenado pela sociedade civil [...] (información verbal).

Informante B: Es bastante autónoma ya que no tiene participación partidaria y los miembros no poseen ninguna afiliación política [...] (información verbal).

Informante C: Si totalmente autónoma [...] (información verbal).

Informante D: En realidad el CODETRI es totalmente independiente de cualquier órgano del Estado, es independiente, es autónomo no responde frente a entes públicos en ninguna de los tres países [...] (información verbal).

Informante H: Si totalmente, y tiene iniciativa propia y tiene protagonismo y por sobre todas las cosas tiene representatividad, algo muy importante [...] (información verbal).

Informante I: En realidad sí es autónoma [...] (información verbal).

Informante J: Si por supuesto, no tiene carácter jurídico el CODETRI es un fórum de discusiones [...] (información verbal)<sup>68</sup>.

En la percepción de los informantes, dentro de la categoría de **autonomia** se puede constatar que el CODETRI es una organización que no posee ningún vínculo gubernamental, es decir, el Estado tiene menos poder es apenas un autor, concordando de esta manera la teoría defendida por Rhodes (1996) es independiente de cualquier órgano del Estado, porque posee iniciativas propias y representatividad, generando de esa manera una entidad organizacional auto-organizada en la triple frontera del Foz de Iguazú, Ciudad del

<sup>68</sup> Las entrevistas concedidas a los informantes (A,B,C,D,H, I, J) [may,jun 2021] se encuentra en integra transcripta en el apendice D de este trabajo.

Este y Puerto Iguazú. El CODETRI es autónomo porque no posee responsabilidades frente al Estado pudiendo ser encabezado por personas que no tengan afiliaciones partidarias.

Uno de los informantes argumenta que el CODETRI no es totalmente autónoma esto debido a que depende de cierto modo de los tres consejos existente en la triple frontera “Totalmente autónoma en estos momentos en la realidad no creo que lo sea porque en sí está conformado por los tres consejos y por otro lado al no tener personería jurídica [...]” (informante F)<sup>69</sup>

Sobre el tercer interrogante que envuelve la característica mencionada por Rhodes (1996) la **confianza** que significa acuerdos entre los participantes, sobre este punto fue realizada un interrogante sobre la opinión de los miembros del CODETRI, direccionando de la siguiente manera, en su opinión existe una confianza entre los miembros del consejo, todos los participantes respondieron que sí existe confianza, colocando ejemplos, los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D, I.F, I.G, I.H, I.I, I.J, I.K, I.L) argumentaron lo siguiente sobre el tópico de confianza

Informante A: Atualmente sim. Isso é o ponto forte do CODETRI e todos esses movimentos que crio e inicio todos os outros conselhos a gente tem uma interação muito intensa entre os participantes é muito dialogo muito debate trabalho cooperativo mesmo desde o inicio [...] (información verbal)

Informante B: Si la confianza es bastante notable dentro del CODETRI, ejemplo cuando [...] se viene a Foz o [...], al igual que cuando yo me voy a ciudad del este siento y ellas también sienten que están en su casa [...] (información verbal).

Informante C: Existe mucha confianza entre los miembros, si [...] (información verbal).

Informante D: Totalmente. Nosotros trabajamos hace varios años nos conocemos con nombre y apellido con trabajos, proyectos realizados por todo el esfuerzo que hicimos cada uno que compone el consejo [...] no somos solamente personas encarados por vía teléfono tenemos varios compromisos [...] (información verbal).

Informante F: Entre las personas yo creo que sí [...] yo creo que confianza hay y creo que si hay una diferencia se trata de buscar los puntos de acuerdos y avanzar en lo que se puede que ya por si es mucho porque hay mucho que hacer. Confianza interpersonal hay y entre las instituciones bastante bien también. (información verbal).

Informante G: Sim eu posso afirmar porque eu participo existe uma confiança y não tem dado um problema ate hoje não tem visto problemas [...] (información verbal).

Informante I: Si. Entre los miembros de CODETRI hay mucha confianza hay una amistad entre los miembros que están actualmente en el CODETRI [...] (información verbal)

Informante J: Si sin confianza no se puede ir a ningún lado tiene que haber confianza si o si, hay confianza pero también hay muchas asimetrías entre cada

---

<sup>69</sup> La entrevista concedida al informante F [may. 2021] se encuentra en integra transcripta en el apendice D del trabajo.

ciudad muchas diferencias sobre todo tipo social y económico ni hablar de las ambientales [...] (información verbal).

Informante K: Com certeza. Até porque nos temos em CODELESTE e CODESPI pessoas que são voluntarias não existe remuneração para esses cargos [...] (información verbal).

Informante L: Si si totalmente [...] tiene que ver con el trabajo que venimos realizando desde 2014 fueron varios años varias reuniones [...] como toda la participación de todos los sectores es voluntaria, apartaría [...] sin beneficio económico [...] las discusiones que se dan son en torno a los valores queremos algo mejor y sabemos la intención de todos constantemente [...] y tenemos una confianza enorme [...] hay una relación no solo institucional sino que de amistad [...] y los que están integradas son gentes buenas, y por otro lado son personas capacitadas y preparadas y eso nos da confianza tranquilidad y por sobre todo fuerzas para apoyar este tipo de acciones porque sabemos que no hay un interés particular sino más bien el bien común [...] (información verbal).<sup>70</sup>

En la percepción de los informantes dentro de la categoría **confianza** se constataron que dentro del CODETRI existe, concordando de esta manera con la teoría fundamentada por Rhodes (1996) sobre el juego permanente de confianza dentro de la gobernanza en red. Y como se da esa confianza, considerando que existe una relación de amistad, el trabajo es voluntario, existiendo asimetrías pero mismo así hay confianza porque se busca puntos de acuerdos, trabajando de forma conjunta desde 2014.

Finalizando sobre las características el último que Rhodes (1996) menciona es la **interacción** que surge como fruto de la necesidad de intercambio de recursos entre los miembros de la red. Sobre este asunto de la **interacción** fue desarrollada una pregunta que fue direccionado de la siguiente manera, existe una participación activa entre los miembros del CODETRI, reuniones, encuentros u otras formas de interacción, la respuesta de los participantes fueron bastante variadas según los informantes (I.A, I.C, I.D, I.F, I.G) argumentar que sí hay una participación, pero solo online

Informante A: A distancia [...] a gente tem alguns grupos de whassap tanto das câmaras técnicas dos conselhos, grupos específicos que a gente cria quando quer discutir alguns temas e eventualmente reuniões presenciais que diminuiu muito [...] (información verbal).

Informante C: [...] antes teníamos reuniones puntuales que hacíamos en Foz, Ciudad del Este o Puerto de Iguazú, después con el tema de la pandemia esto se cortó ahora tenemos reuniones virtuales de acuerdo con la necesidad que haya [...] las reuniones hay cuando hay un proyecto y se necesita trabajar sobre eso.(información verbal).

Informante D: Ahora por esta pandemia infelizmente se hace por vía de la tecnología, antes de eso, antes de que empiece la pandemia te puedo asegurar que las reuniones eran muy participativas inclusive hay fotos en la página del CODETRI con relación a las reuniones que teníamos, también a los proyectos [...] puedo afirmar que existía una gran participación y colaboración por parte de todos. (información verbal).

<sup>70</sup> Las entrevistas concedidas a los informantes (A,B,C,D,F,G, I, J, K, L) [may,jun 2021] se encuentra en integra transcripta en el apendice D de este trabajo.

Informante F: CODETRI tiene un grupo directivo que está conformado las tres personas [...] tres o cuatro de codeleste, tres o cuatro de CODEFOZ, tres o cuatro de CODESPI y algunos asesores técnicos, ese grupo está permanentemente en contacto porque tenemos un grupo de whasap [...] o sea la comunicación es fluidísima eso a nivel directivo, después a nivel operativo las cámaras particulares conforman las cámaras trinacional [...] (información verbal).

Informante G: Sim mas só que claro online [...] anteriormente eram reuniões permanentes muito bom receber a pessoas ir no outro pais participando de uma reunião dos três países, infelizmente isso não esta podendo isso agora mas todas as reuniões que estão tendo são muitos positivas muita participação, além tem grupos de whassap que são discutidas alguns temas sempre que há necessário há uma reunião formal é online. (información verbal).<sup>71</sup>

Por otro lado los demás participantes argumentan que no existe esa interacción por causa de la pandemia los informantes (I.I, I.K, I.L)

Informante I: Por ahora no hay tantas reuniones del CODETRI, si cuando al principio se hacían reuniones y después se suspendieron y el CODETRI está funcionando un poco [...] por impulso o por necesidad propia, por ejemplo el CODETRI está un poco dormido en funcionamiento hasta que cerraron toda la frontera y ahí se activó un poco porque las tres ciudades querían lograr la abertura de la frontera [...] dos países lo lograron uno Argentina todavía no lo logro [...] se hicieron muchas gestiones y allí el CODETRI tomo mucha fuerza [...] incluso la semana pasada estuvo el embajador de argentina estuvo reunido con el CODETRI [...] las reuniones no son tan seguidas también esto tiene que ver que la pandemia ha afectado a los consejos de desarrollo [...] las reuniones son en mesa chica para apuntar ciertas cosas en común [...] sosteniendo esto para que cuando la pandemia pase un poquito se pueda retornar el dialogo el tema de la integración con fronteras cerradas es casi sin sentido porque es casi imposible integrar algo teniendo la frontera formalmente cerradas [...] (información verbal).

Informante K: isso nos estamos picando porque com a pandemia nos tivemos que ficar mais afastado inclusive teve um período que estava fechado a ponte então nosso contato era muito pequeno [...] era mais por vídeo, pelo whassap, então ficou prejudicado as reuniões [...] (información verbal).

Informante L: Al principio si hubo mucha participación [...] el SEBRAE fue clave estratégico en la creación de los consejos y en el funcionamiento de los consejos [...] hoy en día no se han realizado todavía reuniones ni siquiera por plataformas como el meet o zoom virtuales [...] (información verbal)<sup>72</sup>.

Se puede apreciar con base en las evidencias relatadas por los informantes, que con la pandemia del Covid-19, dejaron de funcionar de forma activa los encuentros presenciales del CODETRI, posibilitando que haya nuevas formas o plataformas principalmente online, en las cuales se pueden intercambiar opiniones generando una nueva forma de interacción envolviendo las herramientas tecnológicas, para compartir ideas. Algunos de los informantes argumentan que no puede haber interacción de forma online, las

<sup>71</sup> Las entrevistas concedidas a los informantes (A,C,D,F,G) [may,2021] se encuentra en integra transcripta en el apendice D de este trabajo.

<sup>72</sup> Las entrevistas concedidas a los informantes (I,K,L) [may, jun, 2021] se encuentra en integra transcripta en el apendice D de este trabajo.

plataformas tecnológicas ayudan para resolver cuestiones de forma más rápida, pero se dificulta integrar a las personas principalmente teniendo el puente cerrado refiriéndose al puente de la Argentina.

Cabe resaltar que la primera reunión del año para planificación de las acciones del CODETRI fue realizada en junio de 2021, posibilitando el encuentro de los miembros del consejo por la plataforma de zoom, algunos de los miembros del CODEFOZ realizaron la reunión de forma presencial, dentro de la sede de ACIFI, CODELESTE y CODESPI realizaron de forma online. Sobre la síntesis de la reunión se coloca en el Apéndice E trabajando con el diario del campo, colocando las pautas y algunas observaciones directas realizadas. Dentro del CODETRI la interacción se da por plataformas digitales online teniendo en cuenta la pandemia del Covid-19.

En síntesis lo que argumenta Rhodes (1996) sobre las características de gobernanza en la literatura, se puede apreciar dentro del CODETRI con base en las evidencias relacionadas es posible afirmar que existe confianza entre los miembros, trabajan de forma interdependiente realizando acciones conjuntas como por ejemplo la abertura del puente de la amistad, como así también ejecutando un proyecto denominado “Residuos Sólidos”, por causa de la pandemia del Covid-19 se disminuyeron considerablemente las reuniones y las interacciones presenciales dificultando el funcionamiento del CODETRI, y por último el CODETRI es un claro ejemplo de auto-organización porque no posee responsabilidades frente al Estado.

#### 4.2.2 Estructura

Seguidamente para identificar la estructura de gobernanza del CODETRI, fueron abordadas sobre tres conceptos referentes al modelo de la estructura de la red de gobernanza citada por Provan y Kenis (2008), las redes compartidas, organización administrativa en red (OAR) y la organización líder, envolviendo preguntas concretas para identificar en cuál de los tres modelos el CODETRI se encaja, o existe más de una estructura identificada en la percepción de los informantes.

Las **redes compartidas** es una organización no jerárquica envolviendo la participación y comprometimiento de los miembros de la organización que compone la red. En donde los propios participantes son los responsables para gerenciar la organización, es una gestión descentralizada e informal Provan y Kenis (2008). Cuestionando este punto fue realizada una pregunta sobre la participación de los miembros del consejo, realizando la siguiente pregunta la mayoría de los miembros interactúan o colaboran de igual forma para

alcanzar el objetivo del CODETRI?, corroborando con esto los informantes (I.B, I.D, I.G, I.I, I.J, I.K)<sup>73</sup>, argumentan que existe esa participación dentro del consejo

Informante B: Si activamente todos participamos de igual manera [...] (información verbal).

Informante D: Si [...] (información verbal).

Informante G: Com certeza. Porque as maiorias das pessoas já participarem dentro de associações em grêmios sabem que todos trabalham voluntaria e essa união traz resultados positivos [...] tem uma interação muito boa. (información verbal).

Informante I: Si [...] todos los que participan si bien tiene intereses particulares porque cada cual representa alguien diferente o institución diferente todos tienen intereses comunes todos entienden que el bien común potencia los intereses particulares [...] todos los que están trabajando en el CODETRI no es por un interés puntual inclusive es a honor [...] es voluntario [...] se entiende el concepto de ganar ganar donde ganan todos gana cada una de las partes [...] hay muy buena relación entre todos [...] (información verbal).

Informante J: Si si, cada uno tiene su interés individual pero hay cuestiones que son compartidas o sea los consejos tiene que lograr conciliar los intereses personales para un interés colectivo, entonces estamos constantemente tenía que pasar los presidentes cada una con su impronta [...] pero siempre buscando el interés colectivo que es la integración más fluida [...] (información verbal).

Informante K: Com certeza. Nos estamos prejudicados pela pandemia isso é fato houve uma inercia em nossa parte [...] ate pelo medo de interagir pessoalmente e tivemos que interagir por vídeo [...] nos tivemos essa dificuldade que esse agendamento por vídeo ela depende da disponibilidade ate porque marcamos uma reunião e não fomos muito felizes a conexão muitos não tem a conexão [...] então fomos bastante prejudicado nesse aspecto [...] as reuniões presenciais são deveras importantes [...] o resultado de uma reunião presencial é muito mais produtivo [...] (información verbal).

Por outro lado, algunos de los informantes argumentan que una participación no se puede medir, considerando que en cada institución u organización siempre existen las personas que participan más y otros menos. Dentro del CODETRI no se puede medir la participación de los miembros, porque algunos poseen más compromiso con el consejo y otros no (I.C, I. F)<sup>74</sup>

Informante C: Siempre existe personas dentro de las instituciones que trabajan más y otros menos eso es un factor común en las instituciones [...] (información verbal)

Informante F: No creo que todos de igual manera porque el grado de compromiso [...] no se puede medir el cuanto colaboran cada uno, creo que hay gente más comprometida y con más ganas [...] (información verbal)

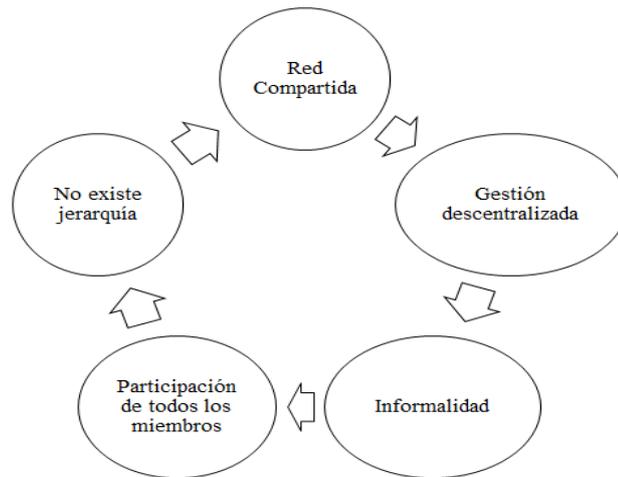
En la percepción de los informantes dentro de la categoría de **redes compartidas**, en CODETRI existen evidencias, ya que la gestión es descentralizada e informal con

<sup>73</sup> Las entrevistas realizadas a los informantes (I.B, I.D, I.G, I.I, I.J, I.K) [may. Jun. 2021] se encuentra transcritas en apendice D del trabajo.

<sup>74</sup> La entrevista realizada a los informantes (I.C, I.F) [may. 2021] se encuentra transcripa en integra en el apendice D de este trabajo.

participación de todos los miembros del consejo, concordando de esta manera con la teoría defendida por Provan y Kenis (2008). Dentro del CODETRI no existe una jerarquía, también no posee regimiento interno, estatutos, reglamentos, solo posee una carta de intenciones, trabajando de esa manera informalmente realizando una gestión descentralizada, en la cual todos los miembros que participan del CODETRI poseen cuestiones que son compartidas, intereses comunes a favor de la sociedad en general. En la Figura 13 se ilustra sobre las redes compartidas en CODETRI

Figura 12 – Redes compartida del CODETRI



Fuente: elaboración propia a base de la percepción de los informantes.

El segundo cuestionamiento fue realizada sobre la **organización administrativa en red** (OAR) citada por Provan y Kenis (2008), es una entidad administrativa creada específicamente para gobernar la red y las actividades, con el objetivo de coordinar y sustentar la red. Sobre este punto fue realizada una pregunta a los miembros del CODETRI, si existe una entidad administrativa que coordine y organiza las actividades del consejo, y como es que se realiza esa coordinación y organización?

En la percepción de la mayoría de los informantes no existe un órgano que financie al CODETRI, y por lo tanto no existe una entidad administrativa que coordine las actividades, existe el ACIFI que presta la sede y los recursos humanos para realizar las reuniones, SEBRAE que ayuda con consultores, secretarios, según los informantes (I.C, I.D, I.G, I.I, I.J)<sup>75</sup>

Informante C: El CODETRI no maneja fondos [...] la sede donde funciona es el CODEFOZ ellos colaboran con sus funcionarios para la parte de notas la sede y toda ese tipo de cosas [...] (información verbal).

<sup>75</sup> La entrevista realizada a los informantes (I.C, I.D, I.G, I.I, I.J) [may. 2021] se encuentra transcripa en integra en el apendice D de este trabajo.

Informante D: Bueno como todos somos voluntarios al mismo tiempo recibimos apoyo de instituciones que forman parte del CODETRI como por ejemplo la cámara de comercio de ciudad del este también la ACIFE de Foz de Iguazú que nos sede una oficina para la sede de CODETRI [...] por ende también tenemos el apoyo de SEBRAE que nos auxilia con profesionales para que pueda hacer todo el acompañamiento de todos los trabajos del CODETRI de las reuniones, convocatorias ese es el apoyo que tenemos [...] el CODETRI propiamente funcionario no tiene. (información verbal).

Informante G: Por exemplo, o SEBRAE do Brasil apoia porque tem toda a estrutura de secretariado de consultores, secretaria. No CODETRI no existe formalmente como presidente o cargo assim e uma estrutura que dependa de financeiros, mas as entidades que estão juntas têm, por exemplo, a ACIFE sede um espaço sede uma secretaria toda organização das reuniões os técnicos para fazer a reunião online, então cada um colabora com o potencial que tem e isso é muito gratificante [...] cada entidade que participa sede seus profissionais para que as coisas aconteçam [...] (información verbal).

Informante I: No. Todavía no, lo que hace un poco de soporte más fuerte para el CODETRI es el mismo codeleste, SEBRAE en Brasil y el CODEFOZ y en este caso también la ACIFI que está prestando una colaboración bastante grande que CODETRI se sostenga también [...] Por ahora el CODETRI no tiene una oficina legal, no tiene espacio físico, es una estructura dinámica por decirlo así por el aire [...] (información verbal).

Informante J: No, llegamos a tener una sede en el edificio de ACIFI en Foz y estábamos viendo en poner un contratado para que lleve toda la cuestión administrativa pero justo se dio todo eso y no sucedió pero la idea es que tenga algo administrativo para que lleve las cuestiones que haga las gestiones ante el parlatur [...] que haya un archivo, antecedentes que también se encargue de buscar si hay financiamiento internacionales o sea una persona que ocupe todo esos roles [...] (información verbal).

En la opinión de los informantes las deliberaciones tomadas se tratan primeramente en uno de los consejos, es decir, primero se debate en CODEFOZ, CODELESTE o CODESPI, entonces si un tema se debate en Foz de Iguazú el equipo de CODEFOZ es el que organizan las reuniones convocando a los demás miembros de la mesa directiva, según los informantes (I.A, I.B, I.K, I.L), el CODETRI dependen básicamente del equipo de cada consejo

Informante A: Não do CODETRI não. Essa coordenação depende de cada entidade então, por exemplo, a gente esta debatendo um tema muito sensível em Foz do Iguaçu, então o próprio CODEFOZ a ACIFE puxa a agenda [...] ali estão debatendo lá em cidade do este, então a equipe de lá a câmara técnica a câmara de comercio vai dar apoio a CODETRI [...] ali eles acabam puxando a agenda e organizando então o CODETRI depende da atuação das equipes das pessoas de cada conselho não tem ele um secretario executivo, por exemplo, um assessor de imprensa do CODETRI não tem se utiliza a estrutura dos conselhos e das instituições que compõe os conselhos. (información verbal).

Informante B: Cada deliberación tomada es tratada primeramente en los tres consejos ya existentes y luego de eso es llevada a CODETRI [...] (información verbal).

Informante K: Não na realidade as atividades dos conselhos elas são demandadas pelos demais conselhos de codeleste, CODEFOZ e CODESPI então as demandas

vem de esses três conselhos, eles que demandam, eles que organizam, eles são os que provocam as discussões do CODETRI [...] o CODEFOZ, por exemplo, tem as entidades que fazem parte de CODEFOZ [...] ela leva a CODETRI as demandas das suas entidades aquelas que estão associadas a eles da mesma forma o CODESPI e codeleste [...] as demandas do CODETRI são todas dos três conselhos [...] (información verbal).

Informante L: el CODETRI es [...] en realidad cada consejo tiene su entidad administrativa [...] pero como CODETRI directamente el presidente el que coordina todo [...] igualmente la idea de CODETRI es poder desde la mesa directiva generar las reuniones y las condiciones para que los integrantes de la cámara técnica de cada ciudad pueda reunirse [...] (información verbal).<sup>76</sup>

Se puede apreciar con base en las evidencias relatadas por los informantes sobre la categoría de **organización administrativa en red** según Provan y Kenis (2008) que se refiere a una entidad administrativa creada específicamente para gobernar la red y las actividades. Dentro del CODETRI actualmente no existe la organización administrativa en red, quedando de esta manera sin evidencias para corroborar con la teoría citada por Provan y Kenis (2008) sobre la categoría OAR.

Por último Provan y Kenis (2008) argumentan sobre la **organización líder**, que ocurre principalmente en relacionamiento vertical concentrando el poder en una persona o en unas personas, donde las actividades son coordinadas por un único miembro participante, envolviendo la gobernanza en una red centralizada. Sobre esta categoría fue realizada una pregunta si existe un actor principal o no, quien tiene más poder de liderar la organización y acciones del CODETRI? En la percepción de los informantes dentro del CODETRI se constataron que sí existe un líder, por un lado que las decisiones principalmente son tomadas en colectivo y en forma unánime, que no recae en una sola persona para realizar procedimientos y sin consultar a los demás miembros del CODETRI. Por otro lado los informantes argumentan que sí existe un único líder, y la mayoría de los informantes consideran que la presidenta es el líder del CODETRI según los informantes (I.C, I.F, I.G, I.I, I.K, I.L)<sup>77</sup>

Informante C: Cuando sos presidente tienes más poder que los otros [...] pero en estos momentos el actor principal es [...], ella la que está empujando con mucha energía [...] a su manera que el CODETRI siga para frente y que las instituciones tengan sentido [...] (información verbal)

Informante F: Hay un acuerdo un plenario en donde se define de manera dialogada quien puede de los tres presidentes de los consejos cumplir de la mejor manera o es el mejor apropiado [...] creo que el presidente en este caso es una vocera con mucho liderazgo [...] es más si no hay un conceso no se trabaja, existe mucho consenso [...] (información verbal)

<sup>76</sup> La entrevista realizada a los informantes mencionados (I.A, I.B, I.K, I.L), en [may.jun.2021] todas se encuentran transcritas en íntegra en el apéndice D de este trabajo.

<sup>77</sup> La entrevista realizada a los informantes (I. C. I.F, I.G, I.I, I.K, I.L) en [may. Jun. 2021] se encuentran transcritas en íntegra en el apéndice D del trabajo.

Informante G: Hoje é a presidente [...] é a [...] que é a presidenta também do codeleste e foi escolhida para ser presidenta do CODETRI até certo tempo depois vai trocar [...] (información verbal).

Informante I: En estos momentos que está liderando es [...] la presidente de codeleste es el principal actor que tiene el CODETRI [...] (información verbal).

Informante K: nos pensamos na líder que é a [...] que é a primeira presidente de CODETRI [...] (información verbal)

Informante L: una líder nata es [...] me parece que es un ejemplo [...] (información verbal).

Por otra parte algunos de los entrevistados argumentan que no existe un actor principal, respondiendo que todos son iguales dentro del CODETRI según los informantes (I.B, I.D, I.H.)<sup>78</sup>

Informante B: No existe un actor principal, nadie tiene más poder dentro del CODETRI todos son igual (información verbal).

Informante D: No no hay actor principal todos somos actores mediante de los miembros (información verbal)

Informante H: por una cuestión de organización existe una figura que está distribuida para atender a todas las necesidades que la organización enfrenta [...] pero en cuanto al poder que este centralizado a una persona no hay [...] (información verbal).

Otro informante respondió que los líderes son los presidentes de cada consejo (I.A) “Os autores principais é a mesa diretora de ele que é formado pelos três presidentes mais o presidente do CODETRI” (información verbal)<sup>79</sup>.

En la percepción de los informantes sobre la categoría de **organización líder** se constataron que existe evidencias la cual refuerza la teoría de Provan y Kenis (2008), una organización Líder fornece administración para la red facilitando las actividades de la organización, dentro del CODETRI en la percepción de los informantes el líder es la presidenta del consejo.

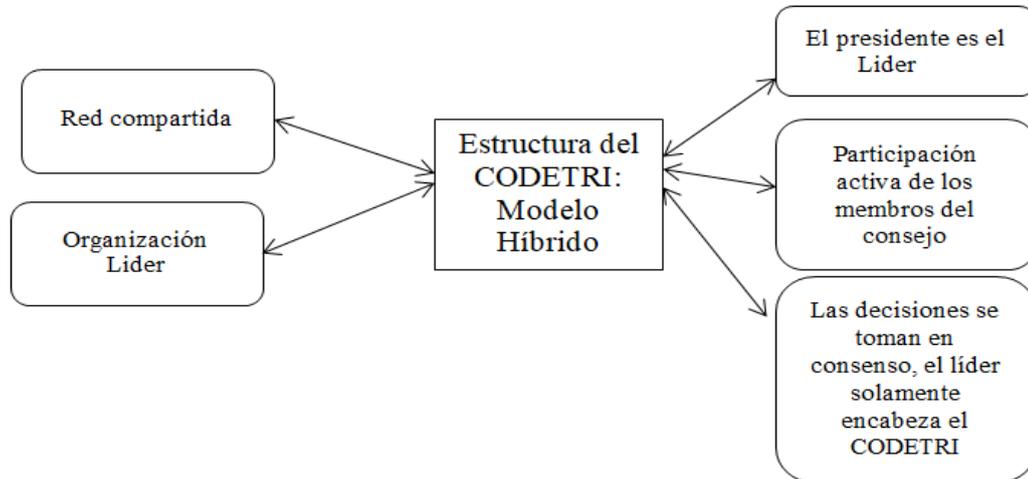
En síntesis, se puede apreciar dentro del CODETRI, con base en las evidencias es posible afirmar que en la percepción de los informantes el CODETRI se puede considerar que forma parte de una estructura organizacional híbrida entre la **red compartida y organización líder**, como permite la literatura de Roth et. al (2012). Porque la mayoría de los miembros consideran que existe líder dentro del consejo, pero así también cuestionan que existe bastante participación de parte de todos, ya que las decisiones son dialogadas y que el líder se encarga

<sup>78</sup> La entrevista realizada a los informantes (I. B. I.D, I.H) en [may. 2021] se encuentran transcritas en integra en el apéndice D del trabajo.

<sup>79</sup> La entrevista realizada a los informantes (I.A) en [may. 2021] se encuentran transcritas en integra en el apéndice D del trabajo.

básicamente de organizar la agenda. En la Figura 13 se ilustra la estructura del CODETRI, considerando la percepción de los informantes.

Figura 13 – Estructura de Gobernanza del Consejo de Desarrollo Trinacional



Fuente: elaboración propia, a base en la percepción de los informantes en el trabajo de campo.

#### 4.2.3 Capacidad de la Gobernanza del CODETRI

Para crear la capacidad de gobernanza transfronteriza fueron elaboradas cuatro ideas sobre dicho término considerando las diferentes perspectivas que los autores tienen sobre capacidad y gobernanza transfronteriza. Fueron trabajadas dos capacidades de gobernanza transfronteriza proveniente del término de capacidad, envolviendo “la capacidad gerencial e innovadora”, y dos sobre el término de la gobernanza transfronteriza, envolviendo “la capacidad interactiva y tomada de decisión”. Posteriormente fueron elaboradas preguntas semi-estructuradas sobre cada una de las capacidades, como así también las habilidades que podrían ser desarrollada para mejorar cada una de las capacidades de gobernanza transfronteriza del CODETRI.

Según algunos autores como, Scoot (2000) la gobernanza transfronteriza es la unión de los actores administrativo y culturales con el objetivo de evaluar trayectoria para el desarrollo y definir los medios para alcanzar los objetivos, para Pikner (2008) es la creación de canales para el flujo material y recursos no materiales, para Terlouw (2012) es una nueva forma de gobernar donde se realiza ligaciones fronterizas y que están unidos entre los diferentes niveles locales, para García et al., 2013 es una integración no solo administrativa regionales y estatales, también culturales de los agentes territoriales, y para Nelles (2014) es

un conjunto de restricciones institucionales impuesta por la fragmentación del contexto internacional.

Considerando estos puntos fue trabajada sobre una posible idea de la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la **capacidad interactiva**, ya que este término envuelve un relacionamiento de cada uno de los conceptos utilizado por los autores mencionado anteriormente, interacción significa la capacidad que los actores administrativos y culturales tienen para incorporarse entre sí, con el objetivo de tener una gestión interdependiente realizando ligaciones fronterizas y teniendo en cuenta la separación de las fronteras y las restricciones legales existentes.

Primeramente fue realizada una pregunta para percibir la opinión de los informantes sobre la capacidad interactiva, realizando una pregunta abierta y así también preguntando como se podría mejorar esa capacidad dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional, en la percepción de los informantes se constataron que la capacidad interactiva es muy importante dentro del consejo, algunos destacando que es la razón de ser del CODETRI, los informantes (I.A, I.C, I.F, I.L)<sup>80</sup>

Informante A: Sim muito importante, e é a principal porque é o que da sentido a existência de ele, justamente o CODETRI existe para fazer essa interação entre a região trinacional entre as cidades não só das três cidades mas das outras também [...] que compõe esse eixo da região trinacional, além de ser importante ela é praticada [...] bastante praticada. [...] (información verbal).

Informante C: Si claro muy importante. Es fundamental, la interactividad es lo que hace que esto funcione y no son instituciones que no están hermanadas y la integración es lo que generó todo esto [...] (información verbal).

Informante F: refiere a la capacidad que los actores administrativos y culturales tienen para incorporarse entre sí, con el objetivo de tener una gestión interdependiente realizando ligaciones fronterizas y teniendo en cuenta la separación de las fronteras y las restricciones existentes.

Informante L: : Si yo creo que es una de las fortalezas del CODETRI justamente porque a pesar de la pandemia a pesar de que está cerrado el puente de nosotros y que no podemos ir a Foz y Ciudad del Este, esa capacidad interactiva hizo que hoy por hoy el vínculo que tenemos formado entre los integrantes sea fuerte y que se haya transformado en una amistad [...] esa confianza y ese vínculo yo creo que es una de las fortalezas del CODETRI [...] (información verbal).

Al mismo tiempo fue realizada una pregunta de cómo se da esa interacción dentro del CODETRI, como así también sobre las habilidades que deben ser desarrollada para mejorar esa capacidad interactiva. Esa interacción según la percepción de los informantes se da debido a que son voluntarios y la integración le da la fuerza al consejo demostrando la gran representatividad según el informante G de la entrevista. Dentro de las habilidades fueron

---

<sup>80</sup> La entrevista concedida a todos los informantes mencionados fue en [may. Jun. 2021) se encuentran transcritas en íntegra en el apéndice D del trabajo.

constatadas según la percepción de los informantes, la falta de un sitio web para colocar las informaciones del CODETRI, como los objetivos, acciones, antecedentes de los proyectos, generando informaciones a los que quieran participar del (I.A, I.G, I.I, I.J), fue mencionada sobre la planificación anual para reconocer las fortalezas, debilidades, oportunidades, y las amenazas del CODETRI (I. L), y de esa manera realizar acciones independientemente de estar presencialmente, mediante los tecnología e innovación. Se menciona también un ejemplo de esa interacción (I. A)

Informante A: por exemplo, a câmara técnica de saúde é do CODEFOZ esta iniciando agora um trabalho que é a criação do fórum permanente de saúde na trinacional tanto para debater os problemas que a gente tem sobre a saúde como para tornar a região como um fórum de referencia de saúde, trazer investimentos trazer investidores mesmos para fazer da região trinacional em foz de Iguaçu principalmente a gente compor a saúde novos hospitais trazer investimentos mesmo que seja uma região que atenda todas as regiões, então esse tipo de trabalho ali ele passa a ser força ou cria a necessidade de fazer essa integração ainda mais [...] (información verbal).

Informante G: Porque são todo voluntário ninguém tem salario [...] essa integração é fundamental porque vai ser a força que o conselho tem, quando você leva mostra quem está participando [...] demonstrar a grande representatividade que ela tem e isso depende da interatividade das pessoas e das entidades que fazem parte, importantíssimo (información verbal).

Informante I: aplicativos o aplicaciones que ya en un momento había un hackathon de software creo hubo un proyecto a través de PTI que también una de las ideas era de conformar un aplicación que permite interactuar más fluidamente entre los miembros de cada consejo [...] si no muchas veces uno va como consejo de desarrollo que falta información de todos los otros sectores que uno mismo está representando [...] (información verbal).

Informante J: [...] tener esa interacción continua tener un banco de datos compartidos y tener antecedente de los proyectos donde haya datos estadísticos que haya un histórico de las actividades que se han llevado adelante es sumamente importante para no perder el tiempo en algunas reuniones con los objetivos y eso [...] (información verbal).

Informante L: [...] esa propuesta de las reuniones del CODETRI hacer una planificación anual [...] hay muchas acciones que se podrían realizar independientemente de la presencialidad, mediante la tecnología y la innovación [...] y en esa reunión realizar las oportunidades, fortalezas, debilidades y amenazas que tenemos [...] (información verbal).<sup>81</sup>

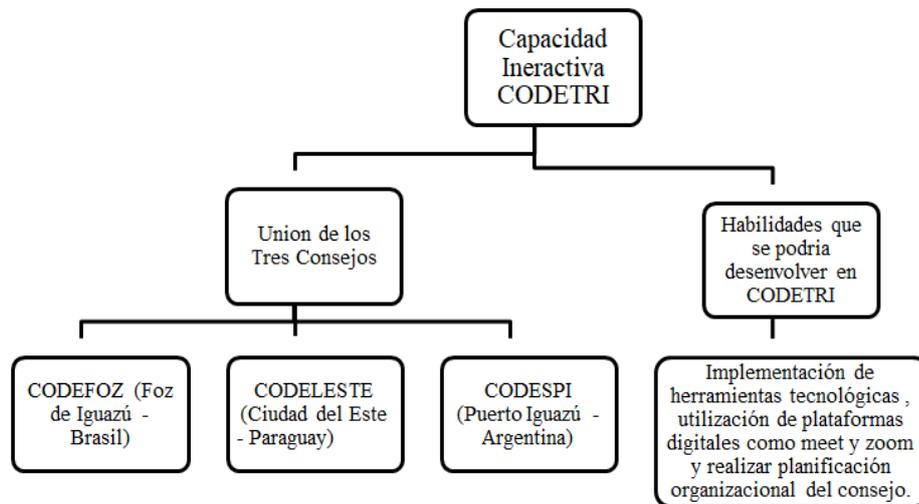
En síntesis, lo que argumentan los autores Scoot et.al., (2000) sobre la gobernanza transfronteriza, y las cuales posteriormente fue elaborada sobre una posible idea que es la capacidad interactiva del CODETRI. Uniendo los conceptos de los diversos autores se constataron según la percepción de los informantes, que la capacidad interactiva es la razón de ser del CODETRI, ya que los autores existentes tanto del CODELESTE, CODESPI y

<sup>81</sup> Las entrevistas realizadas a los informantes mencionados fue en [may. Jun. 2021] y se encuentran transcritas en integra en el apéndice D de este trabajo.

CODEFOZ, se unieron para crear el CODETRI, principalmente para resolver problemas comunes y establecer los mecanismos para lograr, realizando las ligaciones de las frontera, envolviendo las regiones, las culturas.

Como se da esa integración según la percepción de los informantes dentro del CODETRI es mediante la unión de la región trinacional, de las tres ciudades, por otro lado también se cuestiona sobre algunas habilidades para que el CODETRI mejore su funcionamiento, éstas son según los informantes, las herramientas tecnológicas, plataformas digitales como zoom y meet, aplicaciones que ayuden para generar un banco de datos en donde se encuentren todos los proyectos ejecutados, que serán ejecutadas y las que no fueron ejecutadas, realizar la planificación para buscar los canales para que no existan las restricciones institucionales que puedan dificultar el trabajo. En la figura 14 se ilustra sobre la capacidad interactiva en CODETRI, según la percepción de los informantes

Figura 14 – Capacidad interactiva en CODETRI de acuerdo con la percepción de los informantes



Fuente: elaboración propia a base de la percepción de los informantes en el trabajo de campo.

Considerando el concepto de capacidad y gobernanza transfronteriza fue trabajada la **capacidad gerencial**, esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de capacidad, para Teece et al. (1997) la capacidad es una habilidad de firma en integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, para Zollo e Winter (2002), es un mecanismos de aprendizaje, por medio de las cuales la organización modifica sus rutinas operacionales en busca de mejoría en la efectividad y para Teece (2007, 2009), es

la capacidad de sentir el contexto del ambiente; aprovechar oportunidades; gerenciar amenazas y transformaciones.

La capacidad gerencial significa planear, organizar, direccionar y controlar acciones dentro de una organización, de hecho mediante el planeamiento se puede construir y reconfigurar competencias tanto interna como externas con los objetivos y metas establecidas, luego mediante la organización y el control se puede modificar las rutinas operacionales direccionando a la efectividad, y realizando el análisis de la FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas). Realizando esas definiciones, fue elaborada una pregunta para percibir la opinión de los informantes sobre la capacidad gerencial, interrogando de forma abierta y así también fue cuestionada sobre las habilidades que deben ser desarrolladas para mejorar esa capacidad dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional.

En la percepción de los informantes se constataron que sí es importante dentro del consejo (I. G), otros consideran que es importante pero el consejo está lejos para lograrlo (I. I), mientras que otros también consideran que es importante pero que el CODETRI no tiene (I. A, I. B, I. C, I. K), finalmente uno de los informantes considera que mediante la capacidad gerencial el CODETRI está donde se encuentra actualmente (I. D)

Informante A: Considero muito importante e é uma das carências que nos temos hoje por falta de estrutura [...] CODETRI não tem uma estrutura gerencial executiva não tem uma equipe é focada em colaboradores contratados para tocar o trabalho, estão essa é uma das carências do CODETRI e é muito importante porque isso que ajuda muito a trazer resultados então como a gente resolve esse problema hoje? A gente resolve com a estrutura dos três conselhos, mas o ideal é que o CODETRI tivesse o tenha né uma estrutura administrativa de ele próprio [...] (información verbal).

Informante B: sin ninguna duda, considero muy importante [...] (información verbal).

Informante C: Si muy importante [...] (información verbal).

Informante D: es la razón de ser del CODETRI, o sea el CODETRI depende de la capacidad gerencial y articulada porque está conformado por tres consejos por tres países con varios miembros a su vez [...] y considero que para llegar en donde llegamos es gracias a la capacidad gerencial tenemos esa capacidad. [...] (información verbal).

Informante G: [...] Sim como em qualquer empresa como a minha que é pequena não vive no mundo globalizado sim planejamento estratégia, organização [...] (información verbal).

Informante I: es algo importante y es algo que se está muy lejos todavía [...] (información verbal).

Informante K: sim duvida, mas existe ali a colaboração dos técnicos dos outros conselhos [...] <sup>82</sup>.

<sup>82</sup> Todas las entrevistas realizadas a los informantes mencionados (I.A, I.B, I.C, I.D, I.G, I.I, I.K) en [may. Jun. 2021] se encuentran transcritas en íntegra en el apéndice D de este trabajo.

Fueron realizadas preguntas para identificar como se realiza la gestión dentro del CODETRI, y por último fueron comentadas sobre las habilidades que faltan para que sea mejorada la capacidad gerencial. La gestión dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional en la percepción de los informantes se da a partir de la estructura de los tres consejos por ejemplo el equipo de recursos humanos de ACIFI ayuda a convocar reuniones realizando toda la parte burocrática como por ejemplo, enviar las invitaciones a los miembros de cada consejo y organizar la sala y utilizar los equipamientos necesarios, y como CODETRI no es una institución reconocida legalmente no tiene CNPJ o RUC, no puede contratar a nadie para ganar un salario (I.A), otros argumentan que la gestión coordina todo el presidente que tiene una estructura informal (I. G), otro informante coloca un ejemplo sobre la gestión que fue realizada a base de un proyecto denominado Residuos Sólidos (I. J).

Informante A: a partir da estrutura dos três conselhos, então, por exemplo, vou dar uma ideia a gente aqui na ACIFE [...] o equipe ajuda muito quando tem que convocar uma reunião a gente usa nossa secretaria a nossa estrutura nossa sala os equipamentos [...] muitas vezes acontece ali nas câmaras de comercio em cidade de leste, então a gente usa essa estrutura, trabalha por lá, o CODETRI funcionava ali dentro da câmara de comercio de cidade de leste agora, depois que nos inauguramos a nova sede de ACIFE a ideia é ter uma sala ali disponível que ainda não foi usado o CODETRI não usou porque não tem pessoas [...] não tem um equipe específico do CODETRI, mas essa estrutura caso venha uma pessoa trabalhar aqui no CODETRI vai funcionar já esta cedido por uma sala dentro do ACIFE. Uma coisa importante de colocar como o CODETRI não tem uma natureza jurídica ele não é uma instituição o CODETRI não tem, por exemplo, de contratar alguém para ganhar salario, ele não tem conta em banco ele não tem orçamento sempre vai ser alguma instituição não só voluntario, por exemplo, digamos a gente consiga recurso para contratar alguém para secretario executivo quem vai pagar essa pessoa quem vai remunerar não vai ser o CODETRI porque o CODETRI não tem CNPJ não tem RUC, então vai ser alguma outra instituição que compõe o CODETRI vai pagar para essa pessoa e colocar ela a disposição para trabalhar [...] então esse a gente tem que entender, sempre vai estar junto com os três conselhos.(información verbal).

Informante G: quem coordena tudo é o presidente é a [...] que tem essa estrutura que é uma estrutura informal [...] é um voluntariado entre os lideres e isso funciona muito bem [...] (información verbal)

Informante J: ahora la única experiencia que tuvimos es de un proyecto de gestión de residuos trinacional donde pudimos hacer unos pequeños pasos, nos juntamos para hacer una comisión [...] unificar los puntos de recolección en la frontera en los tres pasos fronterizos [...] siempre bien participativo no teniendo una figura gerencial pero si constantemente articulando. (información verbal)<sup>83</sup>.

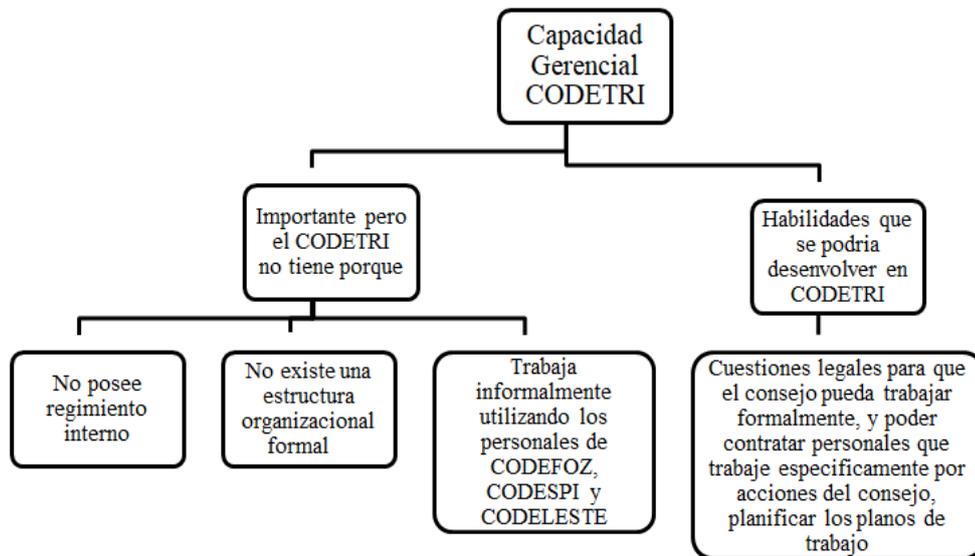
En cuanto a las habilidades que deberían ser desarrollada para mejorar esa capacidad gerencial, en la percepción de los informantes se constataron que una de las habilidades que debería ser desarrollada se encuentra en las cuestiones legales (I. C), seguidamente la información del entrevistado D considera que el CODETRI no es una

<sup>83</sup> Las entrevistas realizadas a los informantes (I.A, I.G, I.J) en [may. 2021] se encuentran transcritas en integra en el apéndice D de este trabajo.

institución que imparte cursos, por lo tanto no existe esa habilidad para desenvolver, el (I.G) argumenta que el entrenamiento y la mejoría de los líderes aprendiendo a ser más diplomático , el (I. I, I. L) lograr un plan de trabajo, considerando que la capacidad gerencial es muy incipiente dentro del CODETRI, realizar una planificación para ver los pasos a dar, y por último el informante K considera la capacidad de interacción que fue perdiéndose por causa de la pandemia del Covid-19.

En síntesis lo que argumenta los autores Teece et al. (1997), Zollo e Winter (2002), Teece (2007, 2009), y a partir de los conceptos de capacidad, se genera una posible idea sobre la capacidad gerencial, se puede apreciar que dentro del CODETRI con base en las evidencias de los informantes, la capacidad gerencial es importante, pero el CODETRI no posee ya que no tiene regimiento interno, es decir, una estructura organizacional formal, este consejo trabaja informalmente, utilizando los personales que trabajan tanto en CODEFOZ, CODESPI o CODELESTE, y según la percepción de los informantes se debe desenvolver la habilidad legales, como así también realizar planos de trabajo con la debida planificación. Discordando con la teoría defendida por Teece et al. (1997), Zollo e Winter (2002), Teece (2007, 2009), es una déficit del CODETRI. En la Figura 15 se ilustra sobre la capacidad gerencial de acuerdo con la percepción de los informantes

Figura 15 – Capacidad gerencial de acuerdo con la percepción de los informantes



Fuente: elaboración propia a base con la percepción de los informantes.

Analizando los conceptos de capacidad y gobernanza transfronteriza se realiza una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la **tomada de decisión**, esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de

gobernanza transfronteriza, para Kramsh (2003) es una formas de tomada de decisión operacional, para Gualini (2003) es un procesos complejos de co-evaluación que aborda tres puntos: político-económico, institucional y simbólico cognitivo para Perkman (2007) es una gestión interdependiente o coordinación de políticas.

La tomada de decisión es un proceso firme y completo que aborda cuestiones políticas económicas de una realidad concreta, como así también la tomada de decisión puede coordinar las políticas a largo plazo o políticas operacionales dependiendo de la problemática, la cual puede envolver gestiones interdependientes relacionados a la estrategia dónde las decisiones tomadas puede ser negativos o positivos, considerando las demandas existentes, en los aspectos institucionales los tomadores de decisiones se componen por la forma de pensar de cada uno, así también las tomadas de decisiones puede estar compuesta de arriba o de abajo dentro de una organización.

Considerando la capacidad de tomada de decisión fue realizada una pregunta a los entrevistados si consideraban importante esta capacidad dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional, posteriormente fue realizada una pregunta de cómo se realiza esa tomada de decisión en CODETRI y finalizando que habilidades puede ser desarrollada para mejorar la capacidad de tomada de decisión.

Con base en las evidencias relatadas es posible afirmar que en la percepción de los informantes existe la capacidad de tomada de decisión en CODETRI, los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D, I.K, I.L), otros informantes argumentan que es difícil la tomada de decisión dentro del consejo (I. I), otros informantes argumentan que existe la capacidad de tomada de decisión sin embargo son tomadas en consenso, fortaleciendo la democracia participativa del consejo (I. F, I. G) otro de los informantes argumenta que el CODETRI no puede tomar ninguna decisión (I. J), a seguir se citan algunos informaciones verbales de los participantes

Informante A: Muito importante, por que essa é à base do trabalho justamente esse fórum a gente promove o dialogo para chegar a uma tomada de decisão conjunta quando é possível quando há consenso entre as instituições e quando não há consenso, por exemplo, tem alguma coisa que um órgão público uma das cidades é contrario ali o CODETRI funciona como um órgão de pressão [...] para resolver para pressionar para que se resolva a questão (información verbal).

Informante B: hoy en día se puede considerar la capacidad de tomada de decisión importante ya que el grupo toma las decisiones y no existe una cuestión personal siempre se tiene en cuenta la sociedad como un todo y en ningún momento se trabaja con cuestiones personales (información verbal).

Informante C: Si claro que sí [...] (información verbal).

Informante D: Por supuesto que sí nosotros tenemos una gran responsabilidad de lo que decimos en público [...] y todas las decisiones que tomamos tenemos la plena

conciencia que puede afectar a muchísimo negativa o positivamente, tenemos muy en cuenta ese aspecto. (información verbal).

Informante F: si pero la decisión se refiere básicamente si se va a apoyar algo si se va a avanzar sobre un proyecto, la tomada de decisión me parece que es una capacidad importante pero acá es como que se llega consensado no se toma decisión unilateralmente, se hace una propuesta y si hay un desacuerdo muy grande se vota pero no habido muchos casos de esos [...] (información verbal).

Informante G: As decisões que são tomadas por [...] ou que são levadas para a oposição são sempre debatidas por todos isso que é importante, não é uma decisão que ela toma por si só por ser presidente, porque ela representa três países [...] (información verbal).

Informante I: la tomada de decisión es difícil dentro del CODETRI [...] (información verbal).

Informante J: Una cosa es decisiones que tomar sobre una institución el CODETRI no puede decidir absolutamente nada en contexto territorial porque no está en la pata pública [...] no está en la parte jurídica o la parte económica [...] tiene que estar si o si una mesa para que envuelva actores que decidan realmente sobre cada una de las ciudades [...] (información verbal).

Informante K: sim [...] duvida as pessoas que estão ali elas tem a chancela e um abalo dos conselhos para tomar as decisões, mas essas decisões normalmente são tomadas em colegiado não é o presidente que toma a decisão ela consulta [...] e tem que tomar as decisões em votos [...] o presidente de CODETRI sempre tem o respaldo dos outros conselhos para tomar as decisões ela não toma isoladamente não tem nada ali que esta feita isoladamente tudo e feito depois de muita discussão depois de muito debate [...] (información verbal).

Informante L: Sí una de las características del CODETRI y de los consejos es la democracia participativa que hay [...] dónde cada institución tiene un voto donde todos los miembros tienen voz y voto [...] (información verbal)<sup>84</sup>.

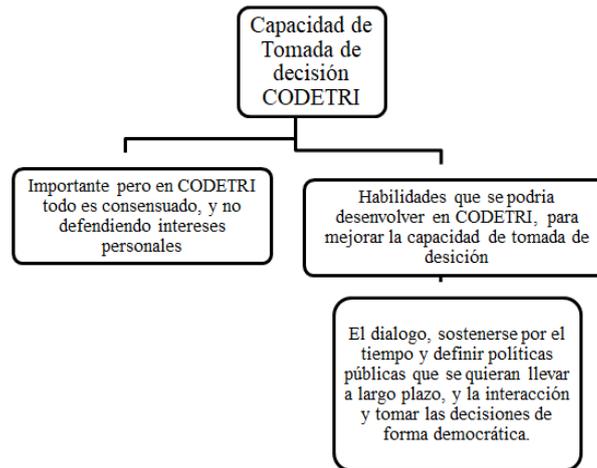
En cuanto a cómo se toma esas decisiones en el CODETRI, en la percepción de la mayoría de los informantes es mediante el consenso, es decir por ejemplo se genera un proyecto se desarrolla se vota en asamblea y se toma la decisión de ejecutarla. Y en cuanto a las habilidades algunos de los informantes consideran el diálogo, otros consideran que el consejo de desarrollo trinacional se encuentran bastante bien en ese sentido, otro considera que el presidente tiene que tener esa habilidad de lidiar con las personas y no ser un dictador ya que esto perjudicar al consejo en sí, otros consideran la habilidad de sostenerse y definir políticas públicas a largo plazo y por último la capacidad de interactuar más y tomar mejores decisiones en forma democrática.

En síntesis lo que argumenta los autores Kramsh (2003), Gualini (2003) y Perkman (2007), y a partir de los conceptos de gobernanza transfronteriza, generando una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es tomada de decisión, se puede apreciar que dentro del CODETRI con base en las evidencias relatadas es posible

<sup>84</sup> Todas entrevistas concedidas a los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D, I.F, I.G, I.I, I.J, I.K, I.L) en [may. Jun. 2021] se encuentran transcritas en íntegra en el apéndice D del trabajo.

afirmar que la capacidad de tomada de decisión es importante y dentro del CODETRI existe, concordando con la teoría argumentada por los autores Kramsh (2003), Gualini (2003) y Perkman (2007), realizando de forma consensuada. En la Figura 16 se ilustra sobre la capacidad de tomada de decisión dentro del CODETRI de acuerdo con la percepción de los informantes

Figura 16 – Capacidad de tomada de decisión del CODETRI



Fuente: elaboración propia a base de la percepción de los informantes.

Analizando los conceptos de capacidad y gobernanza transfronteriza se realiza una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la **capacidad de innovación**, esto basandose en lo que algunos autores argumentan sobre el término de capacidad, para Collis (1994), es la capacidad en innovar, para Eisenhardt e Martin (2000) es un proceso que busca crear mudanzas, para Winter (2003) es la capacidades para operar, extender, modificar o crear capacidades comunes, para Andreeva e Chaika (2006) es lo que habilitan la organización a renovar sus competencias claves conforme ocurren mudanzas en el ambiente, para Bygdas (2006), es el procesos de activar estructura distribuidas de conocimiento y redes fragmentadas de procedimientos y entendimientos, para Helfat et al. (2007) es la capacidad de una organización crear, extender o modificar su base de recursos propositivamente, para Wang e Ahmed (2007) es el comportamiento constantemente orientado a integrar, reconfigurar, renovar y recrear sus recursos en respuesta a la mutación del ambiente, para Dosi et al. (2008) es la herramienta de diagnóstico constituyen el cerne de las capacidades, para McKelvie e Davidson (2009) es generar ideas, introducción de rupturas en el mercado, capacidad de innovar.

La innovación es la implementación del bien o servicio nuevo o significativamente mejorado, los autores argumentan que la capacidad es un proceso de crear

modificar capacidades comunes con el objetivo de recrear recursos renovar competencias o bien es una herramienta de diagnóstico que fundamenta las nuevas ideas dentro de una organización. Y teniendo esos puntos mencionados por los autores se trabaja con una posible idea de la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la capacidad innovadora considerando que la innovación es la creación de algo nuevo o mejorado, la creación de nuevas ideas es una innovación, modificar es innovación, renovar es innovación, es una forma de innovación de la forma de actuar.

Considerando la capacidad de innovación fue realizada una pregunta a los entrevistados si consideraban importante esta capacidad dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional, posteriormente fue realizada una pregunta de cómo se realiza esa innovación en CODETRI y finalizando que habilidades puede ser desarrollada para mejorar la capacidad innovadora.

En la percepción de algunos de los informantes la capacidad innovadora es el propio CODETRI los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D) ya que es un fórum que envuelve tres países, es único a nivel América Latina, otros ya argumentan que la capacidad innovadora es el presidente del CODETRI (I. G), algunos argumentan que mediante el CODETRI se puede hablar con el gobierno central y el método utilizado por el CODETRI es innovador (I. I), por otro lado se considera que es importante ya que ayuda a resolver problemas mediante esa capacidad innovadora (I. J), y otro menciona la innovación en un proyecto denominado acelera Foz, considerando que el presidente tiene que seguir esas líneas o sea enfocar más en la capacidad innovadora (I. K), por último se menciona que la capacidad innovadora es lo que sostiene al CODETRI (I. L), a seguir se citan algunas informaciones verbales

Informante A: Eu acho que os próprios conselhos e o CODETRI também eles representam já uma inovação social e se enquadram dentro de essa categoria [...] então se a gente fora analisar Brasil, Argentina e Paraguai em América latina é muito recente esse movimento dos conselhos, existem assim vários conselhos que são os conselhos, por exemplo, a prefeitura de foz [...] tem o conselho de turismo, tem o conselho de transporte mas são conselhos assim conselhos de planejamentos, só que são conselhos que são puxados ou comandados pelo poder público para validar alguma decisões receber recursos isso é uma coisa, importante também insistir, mas esses conselhos como CODEFOZ, CODELESTE, CODESPI, como a gente tem aqui no Brasil no Paraná o conselho de Maringá [...] a qual nos inspiramos para fazer esses conselhos que tem a liderança da sociedade civil eles são recentes muito recentes na América Latina, [...] para nos aqui é uma inovação social e o CODETRI mais ainda porque ele envolve três países numa região trinacional, o componente de inovação é uma coisa que está mais cima dos três conselhos de cada cidade, então acho que isso é um ponto muito importante de salientar por isso também a complexidade para você administrar isso, é uma coisa não é simples [...] são muitos interesses em fim é uma coisa. (información verbal).

Informante B: El CODETRI ya es una innovación [...] (información verbal).

Informante C: Es la más importante, en realidad en generar una institución que envuelva tres países y que ya tenga proyectos en común ya es ejecutados es una capacidad inherente que la tiene el CODETRI (Información verbal).

Informante D: Bueno de hecho innovación es el propio CODETRI, la capacidad ya demostramos que tenemos con la creación trinacional [...] nosotros somos referencia y tenemos inclusive invitación de la Unión Europea para mostrar nuestro trabajo que venimos realizando [...] (información verbal).

Informante G: [...] a inovação é importante porque para você gerenciar um grupo de líderes como esse que está representando e a pessoa que está lá tem que ser inovadora tem que ser motivadora ou o grupo se desfaz, então a inovação hoje a [...] é perfeita [...] pela energia que ela tem, pela positividade pela representatividade pelo conhecimento, ela fala varias línguas [...] é uma pessoa inovadoras em si [...] a inovação é importantíssimo e representa una liderança que precisa ser inovadora [...] então a inovação tem que fazer parte é fundamental. (información verbal).

Informante I: Si [...] el CODETRI es todo innovador todo lo que pasa dentro del CODETRI es nuevo se dan conversaciones se dan charlas se está hablando con diplomático de los tres países [...] y eso conlleva una innovación y es una forma de gobernar nueva en la cual casi nadie está acostumbrado mucho menos los gobiernos centrales [...] el método de CODETRI es totalmente innovador en cada reunión estás viendo que cada participante está aprendiendo algo [...] incluso el MERCOSUR le ha dado el visto bueno al CODETRI y permanente mente está analizando el fenómeno de CODETRI, en el CODETRI está pasando lo que se tendría que pasar en el MERCOSUR y esas idas y vueltas dentro del MERCOSUR no pasa tanto hay otros intereses de por medio [...] (información verbal)

Informante J: Si [...] sin duda, las soluciones que necesita las regiones son completamente innovadoras no hay antecedente en ninguna parte del mundo que nos ayuden a resolver los problemas, entonces tiene que ser innovadora y es una condición si o si del consejo que no puede faltar. Yo creo que la mayor falla es no tener personal que pueda trabajar en función de objetivos, creo que el primer paso es resolver las cuestiones económicas para poder tener secretario, asesor [...] (información verbal)

Información K: sim duvida nenhuma eu acho que agora o próximo presidente vai tentar mais focar mais nessa capacidade inovadora [...] a [...] e outro presidente deve abraçar o projeto de acelera foz, o programa acelera foz e composto pela Itaipu, PTI, SEBRAE, prefeitura municipal de foz do Iguaçu, ACIFI, o programa oeste de desenvolvimento que abrange 52 municípios [...] nos temos em acelera foz sete eixos a primeira é obras ali entre a segunda ponte a perimetral [...] a retomada econômica do turismo, educação e qualificação, incubadora, incentivo de inovação, apoio a produção, políticas públicas [...] (información verbal).

Información L: Si totalmente yo creo que la capacidad de innovación es lo que nos permite al ser humano estar vivo desde la pandemia ha generado cambio bruscos en todo el mundo [...] la capacidad de innovación es lo que ha logrado que el ser humano sobreviva y que el CODETRI también sobreviva dentro de la innovación y dentro del liderazgo en este caso con [...], la innovación me parece un clave e intrínsecamente ya en el ser humano. [...] Todas las amenazas y debilidades del CODETRI que hoy por hoy [...] (información verbal)<sup>85</sup>

Posteriormente fueron elaboradas preguntas sobre las habilidades que deben de ser desarrolladas para mejorar la capacidad innovadora en el CODETRI, fueron

<sup>85</sup> Todas las entrevistas realizadas a los informantes (I.A, I.B, I.C, I.D, I.G, I.I, I.J, I.K, I.L) en [may. Jun. 2021] estan transcriptas en integra en el apendice D de este trabajo.

mencionadas sobre el diálogo dentro del CODETRI y la movilización del sector público (I. A, I. B, I. L)

Informante A: Eu acho em esse processo é o dialogo y de mobilização porque, que o que você espera do CODETRI, constante dialogo entre os três conselhos e das autoridades de todas as instituições que fazer parte deles, e capacidade de mobilização para achar as soluções e não só solução para problemas de dia a dia ou problemas fronteiriços em fim soluções para o futuro pensando o futuro pensando para frente, então acho que é isso o dialogo e a mobilização são as duas característica que eu vejo mais importante (información verbal).

Informante B: principal habilidad puede ser la movilización del sector público para interactuar más dentro del consejo (información verbal).

Informante L: innovar en ese pensamiento para generar el apoyo del alcalde [...] nosotros no hemos logrado el apoyo del intendente [...] innovar en la forma de poder llegar y entender que esto es beneficioso para todos [...] (información verbal).<sup>86</sup>

En la percepción de otros informantes argumentan que las habilidades se enfocan en las herramientas de informáticas (I. I)

Informante I: podrían ser las herramientas informáticas que permitan que esas decisiones que se tengan que tomar tenga feedback de los miembros del CODETRI o de los habitantes de los territorios incluso en la cual cualquier habitante de la zona pueda decidir por la abertura o no de las fronteras y que esa información llegue rápida se pueda hacer por un aplicativo del celular y esa información pueda llegar de forma instantánea [...] y con esas decisiones se puedan hacer las tomadas de decisiones un poco más rápida [...] se necesita de ese aplicativo para que CODETRI funcione como sistema como un sistema de gobernanza y se necesita informaciones tanto de las instituciones como de la ciudadanía esas serían las herramientas que faltarían [...] (información verbal).

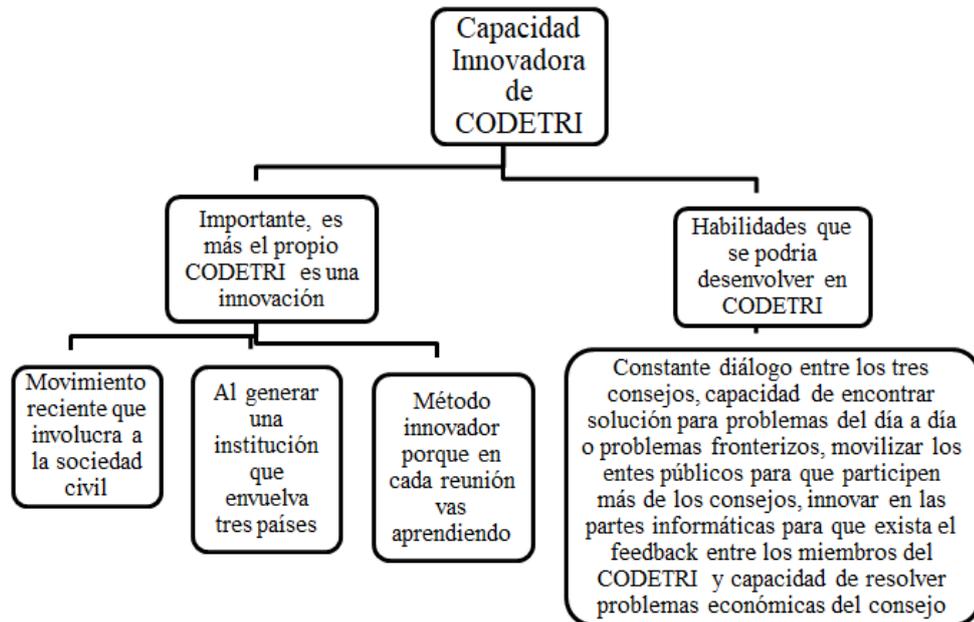
Otro de los informantes argumenta la posibilidad de tener personal (I. J) “Yo creo que la mayor falla es no tener personal que pueda trabajar en función de objetivos, creo que el primer paso es resolver las cuestiones económicas para poder tener secretario, asesor [...]” (información verbal)<sup>87</sup>.

En síntesis lo que argumenta los autores Collis (1994), Eisenhardt e Martin (2000), Winter (2003), Andreeva e Chaika (2006), Bygdas (2006), Helfat et al. (2007), Wang y Ahmed (2007), Dosi et al. (2008), McKelvie e Davidson (2009), y formulando a partir de los conceptos de capacidad, generando una posible idea sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza que es la innovación, se puede apreciar que dentro del CODETRI con base en las evidencias de los informantes, la capacidad innovadora existe, concordando con la teoría argumentada por Collis et al. (1994). En la Figura 17 se ilustra sobre la capacidad innovadora dentro del CODETRI en la percepción de los informantes

<sup>86</sup> Las entrevistas realizadas a los informantes (I.A, I.B, I.L) en [may. Jun. 2021] estan transcriptas en integra en el apendice D de este trabajo.

<sup>87</sup> Las entrevistas realizadas a los informantes (I.I. I.J) en [may. 2021], se encuentra transcripta en integra en el apéndice D de este trabajo.

Figura 17 – Capacidad Innovadora del CODETRI

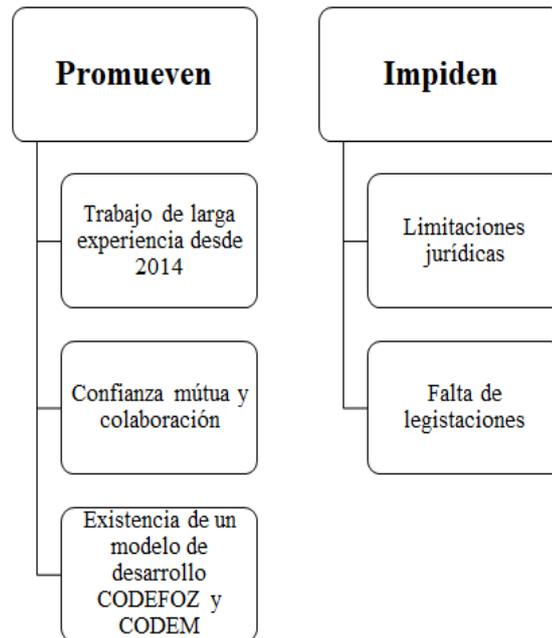


Fuente: elaboración propia con base en la percepción de los informantes

#### 4.3 CODETRI: Un posible mecanismo de Gobernanza Transfronteriza

Dentro del capítulo 2 de este trabajo fueron desarrolladas teorías sobre la cooperación, algunos factores que promueven e impiden la cooperación, como así proceso de cooperación, generando posibilidad para llegar a una cooperación transfronteriza institucionalizada. Dentro de los factores que promueven se destacan según Silva (2013), la larga tradición y experiencia, confianza mutua y colaboración, estructuras comunes adecuadas, existencia de un modelo de desarrollo y disponibilidad de recursos financieros, y los factores que impiden, la limitación jurídica, competencias diversas, falta de voluntad política, experiencias limitadas, falta de voluntad política, problema en el manejo de los manejos financieros, diferencias culturales y lingüísticas, legislaciones adecuadas. En la Figura 18 se ilustra los factores que promueven e impiden la cooperación transfronteriza en CODETRI, de acuerdo con la percepción de los informantes

Figura 18 – Factores que promueven e impiden la cooperación transfronteriza en CODETRI



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado también se realiza una descripción de algunas fases de cooperación que Silva (2013) argumentan, como el contacto, la atracción, la interacción, la transacción, relacionamiento y el éxito. El primer proceso es fundamental ya que ninguna organización no empieza sin el contacto y en las fronteras el contacto se da por el espacio la identidad y la similaridad, dentro del Consejo de Desarrollo Trinacional fue realizada ese contacto mencionado por Silva, surgiendo después de la conformación de los tres consejos en la triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay. Primeramente fue conformado el CODEFOZ en 2012, la cual fue impulsado por el CODEM, posteriormente la organización de la fronteras cooperativas y durante ese trayecto fue creado el CODELESTE y CODESPI, en 2015, los dos al mismo tiempo en cuanto a la aprobación del ente público, o sea, de la municipalidad bajo el amparo de una ley municipal denominada ordenanza municipal.

Entonces, el contacto se realiza primeramente con la creación de los tres consejos, posteriormente en la percepción de los informantes existía una necesidad para unificar los tres consejos (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), y surge la idea de crear el CODETRI, que según la carta de intenciones del CODETRI, éste es un órgano que pretende ser paradiplomático de naturaliza deliberativa y consultiva de los tres países, con el objetivo de mejorar la cooperación entre las ciudades vecinas y hacer frente a problemas comunes, representando un canal de cooperación institucional entre Puerto Iguazú, Foz de Iguazú y Ciudad del Este.

Posteriormente fue realizada el segundo proceso denominado por Silva (2013) la atracción, se trata de una conformación de tres puntos la similaridad, la complementariedad y atracción física. La similaridad es la comparación de aspectos personales para sentirse atraídos, según la percepción de los informantes todos los miembros del CODETRI conocen la trayectoria de una organización, y la cultura de los tres países influye para la creación del Consejo de Desarrollo Trinacional, en cuanto a la complementariedad según la percepción de los informantes el CODETRI posee intereses que fueron atraídas por los miembros para la conformación, como los problemas comunes, citando ejemplo sobre reuniones conjuntas entre Brasil y Paraguay para abrir el puente de la amistad, elaborando protocolos sanitarios y favoreciendo a los dos países, y la atracción física dentro del CODETRI se realiza considerando que el Consejo es una unión de los otros consejos y se encuentran cerca separados solamente por el puente, posibilitando la realización de reuniones en cualquier lugar de las tres ciudades fronterizas.

Seguidamente el tercer proceso denominado por Silva (2013) que es la interacción la cual significa que el intercambio de las ideas de cada actor para alcanzar una cooperación transfronteriza institucionalizada. El Consejo de Desarrollo Trinacional se encuentra en el proceso de esta tercera fase, debido a que la parte de la burocratización es difícil de ser realizada, considerando que es un consejo que envuelve la participación de tres países, y cada país tiene sus propias reglas y normas de acuerdo a la constitución nacional de cada país, y la frontera todavía no posee reglas propias que pueden abarcar las normas constitucionales y por ende dificulta el proceso de interacción de la manera burocrática, pero el CODETRI tiene en sus acciones futuras según argumenta los informantes, elaborar un plan para que sea considerado los problemas existentes en las fronteras y las realidades encontradas en las mismas, ya que la mayoría de los informantes argumentan que el gobierno central no conoce las realidades del día a día de las fronteras.

El CODETRI para que pueda avanzar en las otras fases mencionadas por Silva (2013), tiene que lograr realizar aunque sea un regimiento interno del CODETRI, de eso dependen las otras fases, pero es difícil realizar un reglamento o normas que abarque las fronteras y tres países en un reglamento unificado, en las palabras del informante B sobre planos futuros del CODETRI destaca pero el CODETRI pretende trabajar para que esto pueda ser efectivo.

Informante B: Creación de leyes fronterizas es uno de los objetivos ya que una frontera y principalmente la triple frontera no tiene una legislación y se pretende trabajar con eso, ya que uno que vive en la frontera no tiene por qué seguir la regla que existe, por ejemplo en Asunción no es la misma situación que en ciudad del este

y los que viven en San Pablo y otros es diferente a de Foz de Iguazú (información verbal).

Y en la observación directa como participante de la reunión del CODETRI, colocaron el punto de la déficit en cuanto a la documentación, concluyendo que debe haber una documentación más formal para que el Consejo no quede estancado por el camino, por causa de que no haya una ley o un regimiento interno que argumente los procedimientos que el consejo tiene y las debidas atribuciones de cada miembro del CODETRI. Entonces, se puede concluir con la percepción de la observación directa y así también con las palabras de uno de los informantes, que el CODETRI tiene el objetivo de trabajar para que exista el regimiento y de esa manera poder trabajar de forma más consistentes sobre los objetivos plasmado en la carta de intención.

Para finalizar el análisis en CODETRI, se puede evidenciar que existe una reciprocidad, confianza dentro del Consejo, así también es una organización autónoma considerando que no responde frente al Estado y que la integración presencial disminuye por causa de la pandemia del COVID- 19. En cuanto a la estructura de la gobernanza del CODETRI, se considera una organización híbrida envolviendo la organización líder como así también la organización compartida. En cuanto a la capacidad de gobernanza transfronteriza del CODETRI se destacan la interacción, la innovación, mientras que la capacidad gerencial es una capacidad deficitaria, y la capacidad de tomada de decisión se realiza de forma consensuada y unilateralmente.

El CODETRI es una organización relativa mente nueva, se encuentra en la fase interactiva formativa, la cual falta para que pueda llegar a la madurez necesaria y poder considerarse como una institución transfronteriza institucionaliza como se destaca en la literatura desarrollada por Silva (2013).

Concluyendo el Capítulo 4 de la investigación, se puede apreciar que el Consejo de Desarrollo Trinacional es una organización que se encuentra en la fase interactiva, posee las características, estructura y capacidad necesaria para ser considerado como un modelo para otras organizaciones que buscan el desarrollo de la región y a la vez para superar las barreras burocráticas existentes en la frontera como por ejemplo la legislación, y con la creación de un regimiento interno y una estructura administrativa y gerencial firme y sólido el CODETRI puede llegar a ser considerado una gobernanza transfronteriza institucionalizada.

## 5 CONSIDERACIONES FINALES

El desarrollo del presente estudio posibilitó un análisis sobre el Consejo de Desarrollo Trinacional un órgano que pretende ser paradiplomático, consultivo y deliberativo con el objetivo de mejorar la cooperación entre las ciudades de Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este, para hacer frente a problemas comunes existente en la triple frontera.

La problemática enfrentada en la investigación fue *Como se caracteriza la capacidad de gobernanza del Consejo de Desarrollo Trinacional (CODETRI), en el contexto de iniciativa de cooperación transfronteriza entre los municipios de Foz de Iguazú, Puerto Iguazú y Ciudad del Este?*. Teniendo definido la problemática se procedieron a trabajar con los objetivos de la investigación, elaborando tres objetivos específicos el primero consiste en identificar las características y estructura del CODETRI, el segundo en describir las capacidades de gobernanza transfronteriza sobre la óptica de gobernanza transfronteriza, y el tercero reconocer la importancia de la capacidad de gobernanza transfronteriza en CODETRI, y las habilidades deficitarias para una gobernanza transfronteriza institucionalizada en la triple frontera.

En cuanto al objetivo (a) se verificaron que la interdependencia existe en CODETRI, el consejo es autónoma porque no tiene responsabilidades frente al Estado y guiado por personas que no tienen afiliación partidaria, la confianza existe dentro porque se busca puntos en común trabajando de forma conjunta desde 2014, por último la característica de integración se constataron que existe, pero de forma online, dificultando el funcionamiento del CODETRI.

En cuanto a la estructura de gobernanza se constataron que el CODETRI puede ser considerado como una organización híbrida, envolviendo la red compartida y organización líder, porque existe una participación activa de los miembros del consejo, pero así también existe un líder que encabeza la organización teniendo más poder dentro del CODETRI, según la percepción de los informantes.

El objetivo (b) sobre la descripción de la capacidad de gobernanza transfronteriza, fueron constatadas cuatro ideas sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza, teniendo en cuenta los conceptos de gobernanza transfronteriza y capacidad, éstas ideas son la capacidad interactiva, capacidad gerencial, capacidad de toma de decisión y la capacidad innovadora, con la descripción de cada una.

Capacidad interactiva significa la capacidad que los actores administrativos y culturales tienen para incorporarse entre sí. Capacidad gerencial significa planear, organizar, direccionar y controlar acciones dentro de una organización. Capacidad de toma de decisión

es un proceso firme y completo que aborda cuestiones políticas económicas de una realidad concreta. Capacidad innovadora es la capacidad de crear algo nuevo o mejorado, la creación de nuevas ideas es una innovación, modificar, renovar, es una forma de innovación.

El objetivo (c) sobre reconocer la importancia de la capacidad de gobernanza del CODETRI, y las habilidades deficitarias para una gobernanza transfronteriza institucionalizada en la triple frontera, se constataron que en cuanto a la capacidad interactiva es importante porque envuelve la unión de los tres consejos (CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE), en cuanto a las habilidades se destacaron la implementación de herramientas tecnológicas, utilización de plataformas digitales como zoom y meet, y la realización de la planificación organizacional del CODETRI.

En cuanto a la capacidad de gobernanza transfronteriza denominada gerencial es importante, pero el consejo no tiene porque no tiene regimiento interno, estructura organizacional formal, trabaja informalmente utilizando personal de los tres consejos, y en las habilidades se destacaron trabajo sobre cuestiones legales para que el consejo trabaje formalmente, pueda contratar personal que trabaje específicamente sobre las acciones, demandas u objetivos del CODETRI.

En la capacidad de gobernanza transfronteriza denominada tomada de decisión es importante, y dentro del CODETRI se realiza en consenso y defendiendo intereses colectivos y no personales, entre las habilidades se destacan el diálogo y la integración. Y por último sobre la capacidad de gobernanza transfronteriza denominada innovadora dentro del CODETRI es importante, porque es un movimiento nuevo que envuelve participación de la sociedad civil, involucra tres países en uno sólo, y entre las habilidades destacadas fueron el constante diálogo entre los tres países, encontrar solución para el problema del día a día de la frontera, movilizar a los entes públicos para que puedan participar de forma más activa dentro de los consejos, realizar innovaciones tecnológicas que permitan la integración de todos los miembros del consejo, y por último trabajar para resolver cuestiones económicas del CODETRI.

Respondiendo a la pregunta de investigación, *Como se caracteriza la capacidad de gobernanza del Consejo de desarrollo Trinacional (CODETRI), en el contexto de iniciativas de cooperación transfronteriza entre los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú?* el CODETRI es un consejo que se encuentra en la fase interactiva, falta para que pueda llegar a una cooperación transfronteriza institucionalizada, esto debido a que como es joven necesita todavía desenvolver algunas cuestiones concisas principalmente en cuanto a la gerencia ya que no posee personales, porque no tiene recursos económicos que

pueda ayudar a contratar personales, no posee una estructura física para desenvolver sus actividades, o reuniones necesarias, recibe apoyo de los tres consejos como el CODEFOZ, CODESPI, CODELESTE, que son parte integrante del CODETRI.

El CODETRI es un ejemplo clave para romper las cuestiones burocráticas de los gobiernos centrales, ya que los representantes como el presidente de cada país no poseen conocimientos necesarios y adecuados para resolver problemas que afectan a los ciudadanos que viven en la frontera, como por ejemplo la abertura del puente, circulación fronteriza, entre otros. Sin embargo existe un déficit en cuanto a la actuación del CODETRI, principalmente por la falta de documentos como el regimiento interno, que sea reconocido legal e institucionalmente para resolver las demandas de los tres países de forma más accesible, el CODETRI se encuentra en proceso y madureciendo, tiene las capacidades necesarias para ser institucionalizada.

El trabajo de investigación, se podría ampliar realizando un estudio comparativo sobre una línea del tiempo, por ejemplo cuales características fueron relevantes cuando comenzó el CODETRI, como se estructuraba, cuales capacidades eran más relevantes y como se encuentra actualmente, sería una investigación detallada sobre los puntos abordados dentro de la investigación, ya que este trabajo presenta de manera general el funcionamiento del CODETRI. Otra cuestión importante se sugiere para investigaciones académicas y científicas futuras estudios sobre cómo superar las limitaciones en la legislación para que el CODETRI sea institucionalizado.

La principal limitación de este trabajo de investigación fue en la recaudación de los datos, porque no existen estudios realizados con la temática del CODETRI, por esa razón los resultados son presentadas a base de la percepción de los informantes. Otra cuestión que dificultó el trabajo fue la parte de documentación, el CODETRI no tiene regimiento interno para poder analizar, solamente una carta de intenciones. También hubo limitación para acceso para las entrevistas, considerando la pandemia del COVID-19, todas las entrevistas fueron online por la plataforma de *meet*, y generalmente fallaba la conexión a internet, dificultando el trabajo de investigación. Los resultados de la investigación no se aplican en otras organizaciones, solamente pueden ser aplicados a éste objeto de estudio que es el CODETRI, ya que la mayor parte de las informaciones provienen de las entrevistas por ende los resultados reflejan en la percepción de los informantes, y se encuentra limitado al periodo del tiempo en el año 2021.

La investigación proporciona una contribución a nivel teórico y científico para las ciencias sociales, principalmente en el campo de administración pública y políticas públicas, debido a que trabaja cuestiones que abordan temas relevantes y novedosos como la capacidad de la gobernanza transfronteriza, y principalmente trabajando sobre un objeto de estudio que envuelve la unión de tres países de la triple frontera de Argentina-Brasil-Paraguay, la cual proporciona una novedad en la literatura sobre los estudios de gobernanza transfronteriza.

Así también proporciona una contribución práctica, ya que ayuda a que el CODETRI pueda mejorar dentro del consejo y de esa manera poder trabajar sobre las déficits que el consejo posee actualmente, ayudando también que cada miembro identifique el desafío que tiene para el Desarrollo de la triple frontera del Paraná e Iguazú.

## REFERENCIAS

AGUILAR, L. F. **Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar**. Mexico City: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.

AIKES, S.; RIZZOTTO, M. L. F. **Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde**. Cadernos de Saúde Pública, v. 34, p. e00182117, 2018.

ALCAÑIZ M. M. **El desarrollo local en el contexto de la globalización**. Convergencia, v. 15, n. 47, p. 285-315, 2008.

ALTO PARANÁ, **ciudad del este**: disponible en: <<http://www.altoparana.gov.py/v0/index.php/ciudad-del-este>> visitado día 19 de febrero de 2021.

ANDREEVA, T. E.; CHAYKA, Victoria A. **Dynamic capabilities: What they need to be dynamic?**. 2006.

ARGENTINA. **Ordenanza municipal n° 051/2015**. Visto la necesidad de la creación de un Consejo de Desarrollo, Económico, Social y Ambiental, que tenga carácter consultivo, asesor y deliberativo del Gobierno del Puerto de Iguazú: disponible en: <<https://iguazuconcejo.gob.ar/ordenanza-512015/>> accesado día 16 de junio de 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: **Informação e documentação – referências – elaboração**. Rio de Janeiro, 2002<sup>a</sup>

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: **Informação e documentação – citações em documentos – apresentação**. Rio de Janeiro, 2002b.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.

BRASIL. Lei n° 4.041 de 12 de novembro de 2012. **Dispõe sobre a criação do conselho de desenvolvimento econômico e social de Foz do Iguaçu- CODEFOZ**. Câmara municipal de Foz de Iguaçu. Poder executivo municipal, PR. Disponible en: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/f/foz-do-iguacu/lei-ordinaria/2012/404/4041/lei-ordinaria-n-4041-2012-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-de-desenvolvimento-economico-e-social-de-foz-do-iguacu-codefoz-institui-o-fundo-municipal-de-desenvolvimento-economico-e-social-fmdes-e-altera-a-lei-n-3702-de-2-de-junho-de-2010-que-cria-o-programa-de-desenvolvimento-economico-de-foz-do-iguacu>> acceso día: 16 de jun. 2021.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **IBGE, cidades e estados**: Disponible en: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/foz-do-iguacu.html>> acesso día: 19 febrero 2021.

BRUGER, C. et.al Governanca transfronteirca á luz de especialistas europeus e brasileiros: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRACAO PÚBLICA, VII., 2020, Brasilia/DF. Disponible em: <http://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebab/paper/viewFile/1062/389>, visitado en 10 de abril de 2021.

CAVATORTA, M. G.; CALDANA, N. F. DA S.; CAMPANHA, T. G. Relações fronteiriças entre Foz do Iguaçu, Ciudad del este e Puerto Iguazú: aspectos políticos, econômicos e sociais que promovem a integração. **Geographia Opportuno Tempore**, v. 3, n. 1, p. 220–233, 2017.

CARNEIRO FILHO, C. P. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil–Argentina–Paraguai**. 2013.

CERILLO, A. **La gobernanza hoy: 10 textos de referencia**. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.

CIUDAD DEL ESTE. Ordenanza municipal n° 033/2015. Por la que se crea el consejo de desarrollo económico y social del municipio de ciudad del este como un órgano de carácter consultivo y de asesoramiento del gobierno municipal, para formular y responder la ejecución política de desarrollo en materia socioeconómica, laboral, ambiental y cultural: disponible en : <<https://mcde.gov.py/aranceles-y-decretos/>> accesado día 14 de julio de 2021.

CODEFOZ: **Institucional**. FOZ DE IGUACU, PR. Disponible en: <<http://www.codefoz.org.br/institucional/>> acceso día 18 de junio de 2021.

\_\_\_\_\_ **Mesa diretora**: disponible en: <<http://www.codefoz.org.br/institucional/mesa-diretora/>> acceso día 18 de jun. 2021.

\_\_\_\_\_ **Camaras técnicas**: disponible en: <<http://www.codefoz.org.br/camaras-tecnicas/>> acceso día 18 de jun. 2021.

COLLIS, D. J. Research note: how valuable are organizational capabilities?. **Strategic management journal**, v. 15, n. S1, p. 143-152, 1994.

DENHART, R.B e CATLAW, T.J. **Teorias da Administração pública**- 2 ed. São Paulo, SP: 2017.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. S. (orgs.) **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. p. 15-41.

DOSI, G. et al. (Ed.). The nature and dynamics of organizational capabilities. **Oxford university press**, 2000.

DOSI, G; FAILLO, M.; MARENGO, L. Organizational capabilities, patterns of knowledge accumulation and governance structures in business firms: **an introduction**. 2008.

EISENHARDT, K. M.; MARTIN, J. A. Dynamic capabilities: what are they?. **Strategic management journal**, v. 21, n. 10-11, p. 1105-1121, 2000.

FÁBREGAS PUIG, A. **Notas para elaborar una teoría del cambio sociocultural desde el concepto de frontera**. 1996.

FANTÍN, M. A. (2008). **Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya**.

FILIPPIM, E. S. et al. **Cooperação Transfronteiriça para o Desenvolvimento Regional**. p. 5–40, 2014.

FREY, K. Artigo: Governança interativa: uma concepção para compreender a gestão pública participativa? **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 118–138, 2004.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 2009.

GARCÍA-ÁLVAREZ, Jacobo; TRILLO-SANTAMARÍA, Juan-Manuel. Between regional spaces and spaces of regionalism: Cross-border region building in the Spanish ‘state of the autonomies’. **Regional Studies**, v. 47, n. 1, p. 104-115, 2013.

GIL, A. C. et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. Editora Atlas, São Paulo, 6. Ed, 2008.

GOMIDES, J. E. ; SILVA, A. C. O surgimento da expressão “governance”, governança e governança ambiental: um resgate teórico. **Revista de Ciências Gerenciais**, v. 13, n. 18, p. 177-194, 2009.

GRELCK, Jens Bjørn Gefke. Borders, visions and regions. **The cross-border governance capacity of the Øresund Region**. How to improve influence of cross-border regions. 2021.

GUALINI, Enrico. Reconnecting space, place, and institutions: inquiring into “local” governance capacity in urban and regional research. In: **The Network Society**. Routledge, 2007. p. 302-324.

GUALINI, Enrico. Cross-border governance: inventing regions in a trans-national multi-level polity. **disP-The Planning Review**, v. 39, n. 152, p. 43-52, 2003.

HELFAT, Constance E. et al. Dynamic capabilities: Understanding strategic change in organizations. **John Wiley y Sons**, 2009.

ITURRIZA, J. (2000). Integración fronteriza. Un enfoque metodológico: Revista Integración Latinoamericana N° 118; noviembre 1986. **Integración y comercio**, 165-180.

Informante A. **Entrevista 1** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, arquivo drive meet (34 min. 57 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante B. **Entrevista 2** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, arquivo escrita Word (66 min. 58 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante C. **Entrevista 3** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, arquivo drive meet y M4A (42 min. 31 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante D. **Entrevista 4** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo drive meet y M4A (20 min. 48 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante E. **Entrevista 5** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (36 min. 37 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante F. **Entrevista 6** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (40 min. 48 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante G. **Entrevista 7** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (32 min. 51 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante H. **Entrevista 8** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (39 min. 32 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante I. **Entrevista 9** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (61 min. 43 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante J. **Entrevista 10** [may. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (22 min. 25 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante K. **Entrevista 11** [jun. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (53 min. 38 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

Informante L. **Entrevista 12** [jun. 2021]. Entrevistador: Fabiana Chaparro Villalba. Foz de Iguazú, 2021, archivo M4A (71 min. 52 seg.). Entrevista concedida a la investigación sobre capacidad de la gobernanza transfronteriza en el CODETRI.

JAKOB, A. C. **Governança, redes de políticas públicas e participação social: uma interseção de literaturas**, v. 13, n. 2, p. 101-120 2014.

KOOIMAN, J. *Governing as governance*. Sage, 2003.

KOOIMAN, J. et al. Gobernar en gobernanza. **La gobernanza hoy**, v. 10, p. 57-82, 2005.

KRAMSCH, Olivier Thomas. Re-imagining the 'scalar fix' of transborder governance: the case of the Maas-Rhein Euregio. In: **Routing borders between territories, discourses and practices**. Routledge, 2018. p. 211-235.

LAVILLE, CH.; DIONNE, J. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed: **Belo Horizonte: Editora UFMQ** 1999. 339 p.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 5, p. 1007–1035, 2009.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades-gêmeas na zona de fronteira sul-americana. Continente em chamas. **Globalização e território na América Latina**, p. 243-284, 2005.

MACHADO, L. O. Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: Bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira. Brasília: **Ministério da Integração Nacional**, 2005.

MARTELES S.; CONATO, D. Fortalecendo a governança transfronteiriça na América Latina através da cooperação descentralizada: **A experiência do programa Open Borders**. p. 1–16, 2009.

MCKELVIE, Alexander; DAVIDSSON, Per. From resource base to dynamic capabilities: an investigation of new firms. **British Journal of Management**, v. 20, p. S63-S80, 2009.

МИХАЙЛОВА, Екатерина Владимировна. Теоретические основы трансграничного управления: от возникновения понятия к его современному прочтению. **Государственное управление. Электронный вестник**, n. 46, 2014.

MIKHAILOVA, E. V. Fundamentos teóricos da gestão transfronteiriça: da emergência do conceito à sua interpretação moderna. Administração pública. **Boletim eletrônico**, n. 46, 2014.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 8. ed. São Paulo, Editora Atlas S.A, 2017.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Governança Pública Contemporânea**: uma tentativa de dissecação conceitual, p. 42–53, 2014.

MAX, C. Z.; DE OLIVEIRA, T. C. M. As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. **Geosul**, v. 24, n. 47, p. 7-27, 2009.

MAYNTZ, R. **New challenges to governance theory**. 1998.

MEDEIROS, E. **A cooperação transfronteiriça Portugal-Espanha e Suécia-Noruega: efeito barreira e impactes territoriais do INTERREG-A**. 2010.

MEIRELLES, D. S.; CAMARGO, Á. A. B. Capacidades dinâmicas: O que são e como identificá-las?. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 18, n. SPE, p. 41-64, 2014.

NELLES, Jen; DURAND, Frédéric. Political rescaling and metropolitan governance in cross-border regions: comparing the cross-border metropolitan areas of Lille and Luxembourg. **European Urban and Regional Studies**, v. 21, n. 1, p. 104-122, 2014.

ODDONE, N. Cooperación Transfronteriza en América Latina: Una aproximación teórica al escenario centroamericano desde la experiencia del Proyecto Fronteras Abiertas. **Oikos**, v. 13, n. 2, p. 129–144, 2014.

OLIVEROS, Luis Alberto. El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina. **Coordinación de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, CAN, Perú**, 2002.

OSPINA, S. Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora. In: **Presentado en VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal**. 2002. p. 14.

PETERS, B. G. O que é governança? **Revista do TCU**, p. 28–33, 2013.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997. **Reconceptualising governance**. Discussion paper No. 2. New York

PERKMANN, M. Construction of new territorial scales: a framework and case study of the EUREGIO cross-border region. **Regional studies**, v. 41, n. 2, p. 253-266, 2007.

PIKNER, T. **Reorganizando a capacidade de governança transfronteiriça**. v. 15, n. 3, p. 211–227, 2008.

PIKNER, T. Reorganizing cross-border governance capacity: the case of the Helsinki—Tallinn Euregion. **European Urban and Regional Studies**, v. 15, n. 3, p. 211-227, 2008.

PERKMEANN, M. SUM, N. **Institutional Repository Globalization, regionalization and cross-border regions**: scales, discourses and governance This item was submitted to Loughborough 's Institutional Repository by the author and is made available under the following Creative Co. 2002.

PERKMANN, M. SUM, N. **Repositório Institucional Globalização**, regionalização e regiões transfronteiriças : escalas, discursos e governança. p. 1–21, 2002.

PEREIRA CARNEIRO, C. **Processos de transfronteirização na Bacia do Prata: a tríplice fronteira Brasil, Argentina, Paraguai**. 2013. Tese de Doutorado. Tese de doutorado em geografia, Instituto de geociências, Programa de pós-graduação em geografia, Universidade federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229–252, 2008.

Brasil, 2016. **Resolução nº 510**, de 07 de abril de 2016. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 maio 2016.

RHODES, R. A. W. A nova governança : governando sem governo. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652–668, 1996.

ROTH, A. L. et al. Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos. **Revista de Administração**, p. 112–123, 2012.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. **Metodología da pesquisa aplicável às ciências**. Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

ROBERTO HERNÁNDEZ SAMPIERI, C. F. **Metodología de la Investigación**. CF Roberto Hernández Sampieri, Metodología de la Investigación, p. 120-169, 2010.

ROSENAU, J. N. CZEMPIEL, E. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: **Imprensa Oficial do Estado**, 2000.

SANT'ANNA, F. M. O Papel da integração fronteiriça para a integração regional na América Latina. **Revista Geonorte**, v. 7, n. 1, p. 1169-1185, 2013.

SANTOS, et.al. Paradiplomacia: Atuacao do Nordeste Brasileiro na Rede Mercocidade. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v. 04, n 02, 2019, p. 133-162.

SILVA, E. **A cooperação transfronteiriça como oportunidade de desenvolvimento das regiões de fronteira**. Da Raia Ibérica à euro região Galiza-Norte de Portugal. p. 1–401, 2015.

SILVA, G. **A Cooperação Transfronteiriça entre Brasil e França: ensaios e expectativas neste século XXI**. 2013. 261 f. Doutorado Centro de Ciências da Matemática e da Natureza, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

STOKER, G. Governance as theory: five propositions. **International social science journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

SCHWELLA, E. **Inovação no governo e no setor público: desafios e implicação para a liderança**, 2005.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Meter; LARRUE, Corinne; VARONE, Frédéric. Análisis y Gestión de Políticas Públicas. **Barcelona: Ariel**, p. 35-50, 2008.

TEECE, D. J.; PISANO, G.; SHUEN, A. Dynamic capabilities and strategic management. **Strategic management journal**, v. 18, n. 7, p. 509-533, 1997.

TEECE, D. J. Explicating dynamic capabilities: the nature and microfoundations of sustainable enterprise performance. **Strategic management journal**, v. 28, n. 13, p. 1319-1350, 2007.

TEECE, D. J. Dynamic capabilities and strategic management: Organizing for innovation and growth. **Oxford University Press on Demand**, 2009.

TEIXEIRA, E. B. **A análise de dados na pesquisa científica: importância e desafios em estudos organizacionais**. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 2, p. 177-201, 2003.

TERLOUW, Kees. Border surfers and Euroregions: Unplanned cross-border behaviour and planned territorial structures of cross-border governance. **Planning Practice and Research**, v. 27, n. 3, p. 351-366, 2012.

VIEIRA, J. B.; BARRETO, R. T. D. S. **Gestão de riscos e governança pública**. Brasília, DF: (2019): 1-241.

VILLANUEVA, L. F. A. **Gobernanza y gestión pública**. Fondo de cultura Económica, 2015.

WANG, C. L.; AHMED, P. K. Dynamic capabilities: A review and research agenda. **International journal of management reviews**, v. 9, n. 1, p. 31-51, 2007.

WINTER, S. G. Understanding dynamic capabilities. **Strategic management journal**, v. 24, n. 10, p. 991-995, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YIN, R. K. **Estudo de Caso: planejamento e método**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. Ed. Porto Alegre. Editora Bookman, 2015.

ZOLLO, Maurizio; WINTER, Sidney G. Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. **Organization science**, v. 13, n. 3, p. 339-351, 2002.

ZUMBUSCH, K.; SCHERER, R. Cross-border governance: Balancing formalized and less formalized co-operations. **Social Sciences**, v. 4, n. 3, p. 499–519, 2015.

## APÉNDICE A - CARTA DE PRESENTACIÓN



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA.  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS**



## CARTA DE PRESENTACIÓN

Foz do Iguaçu, 03 de maio de 2021.

Apreciado/a Señor/a:

Por el presente instrumento, presento a la Sra. Fabiana Chaparro Villalba, alumna del Curso de Administración Pública y Políticas Públicas, la Universidad Federal da Integração Latino-americana (UNILA), con el objetivo de coleccionar datos junto a esta institución consejo, a fin de investigación académica, como requisito para concluir su Curso.

El objetivo de la investigación es Caracterizar la capacidad de gobernanza del CODETRI en el contexto de iniciativa de cooperación entre los municipios de Foz de Iguazú, Ciudad del Este y Puerto de Iguazú. Como el resultado de esta investigación, evidenciar como se estructura y cuales características son presentes en el CODETRI, como también que capacidades de gobernanza son relevantes para su actuación. Así, demostrar que esta puede contribuir para superar los límites de la burocracia.

En virtud de la Pandemia, las entrevistas se realizarán utilizando una herramienta virtual y serán grabadas y transcritas.

Agradeciendo la colaboración, nos disponemos a disposición para el caso de cualquier duda por el correo [jamur.marchi@unila.edu.br](mailto:jamur.marchi@unila.edu.br) e [fc.villalba.2016@aluno.unila.edu.br](mailto:fc.villalba.2016@aluno.unila.edu.br).

Atenciosamente,

Prof. Dr. Jamur Johnas Marchi  
Profesor Orientador

## APÉNDICE B - Término de Consentimiento Libre y Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA.  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS



Conuerdo en participar, como voluntario, del estudio que tiene como investigadora responsable la alumna de graduación **Fabiana Chaparro Villalba**, del curso de **Administración Pública y Políticas Públicas** de la Universidad Federal da Integração Latino-americana (UNILA) Foz de Iguazú-Paraná, que pode ser contactado por el e-mail [jamur.marchi@unila.edu.br](mailto:jamur.marchi@unila.edu.br) por el teléfono +55 (45) 9970-0600. Tengo conciencia de que este estudio tiene en vista realizar entrevistas con los miembros y representantes del consejo, direccionando, por parte de la referida alumna la realización del trabajo de conclusión del curso TCC de graduación cuyo título del trabajo es “Capacidad de Gobernanza Transfronteriza: Estudio de Caso CODETRI”. Mi participación consistirá en conceder una entrevista que será grabada y transcrita. Entiendo que ese estudio posee finalidad de investigación académica, que los datos obtenidos no serán divulgados, a no ser con previa autorización, y que en ese caso será preservado el anonimato de los participantes, asegurando así mi privacidad. El alumno providenciará una copia de la transcripción de la entrevista para mi conocimiento. Además de eso, sé que puedo abandonar mi participación en la investigación cuando quiera y que no recibiré ningún pagamiento por esta participación.

\_\_\_\_\_  
Firma-Assinatura

Foz de Iguacu, \_ de mayo de 2021.

## APÉNDICE C – PROTOCOLO PARA LA ENTREVISTA



UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO  
LATINO-AMERICANA  
INSTITUTO LATINO-AMERICANO DE  
ECONOMIA, SOCIEDADE E POLITICA.  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E POLÍTICAS PÚBLICAS



### PROTOCOLO PARA LA ENTREVISTA

Este protocolo es parte integrante de la investigación denominada Capacidad de Gobernanza Transfronteriza: estudio de caso CODETRI, del curso de Graduación en Administración Pública y Políticas Pública de la UNILA. Los resultados que son obtenidos quedarán bajo estricta confidencialidad y serán utilizadas estrictamente a actividades académicas.

Responda a las siguientes cuestiones:

#### 1. Preguntas Introductorias:

---

**Nombre, Donde trabaja y función?**

---

**En el CODETRI, cuál es su función? Y Cuanto tiempo en el consejo?**

---

**En su opinión cuáles fueron los principales motivos para la creación del consejo?**

---

#### 2. Preguntas sobre Características

---

##### 2.1 Interdependencia

Existe una reciprocidad, o sea como se da esa relación entre los miembros del CODETRI?

Si es así, podrías citar ejemplos

---

##### 2.2 Autonomía

El CODETRI se puede considerar como una organización autónoma. Explique?

Existen organizaciones que interfieren en la gestión del CODETRI? Si es así,

Podrías citar ejemplos?

---

##### 2.3 Confianza

En su opinión existe confianza entre los miembros y acuerdos del CODETRI? Como, por qué?

Podrías citar evidencias?

---

##### 2.4 Interacción

Existe una participación activa entre los miembros del CODETRI? Reuniones, encuentros u otras

---

---

formas de integración.

Ejemplos

---

### 3 Preguntas sobre Estructura

---

#### 3.1 OAR (organización administrativa en redes)

Existe una entidad administrativa que coordine y organice las actividades?

Explique cómo se da esa coordinación y organización?

Evidenciar

---

#### 3.2 Compartida

La mayoría de los miembros del CODETRI interactúan o colaboran de igual manera para alcanzar los objetivos del CODETRI?

Explicar e evidenciar

---

#### 3.3 Líder

Existe un actor principal, o no?

Quien tiene más poder para liderar la organización de las acciones del CODETRI?

Me podrías evidenciar:

---

### 4 Capacidad de Gobernanza Transfronteriza

---

**4.1 Innovadora:** esto se refiere a creación de mudanzas para modificar o renovar competencias u herramientas distribuidas de conocimientos, procedimientos y entendimientos conforme ocurren mudanzas en el ambiente, la cual podría ser comprobado.

Usted considera la capacidad de innovación como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa innovación? Podrías citar un ejemplo?

Que habilidades consideras que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad de innovar?

---

**4.2 Gerencial:** planear, organizar, direccionar y controlar acciones.

Usted considera la capacidad gerencial como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa gestión en el CODETRI?

Ejemplo?

Que habilidades usted considera que deberían ser desarrolladas en el CODETRI para mejorar la capacidad gerencial?

---

**4.3 Tomada de decisión:** esto se refiere a que se busca la mejor alternativa para resolución de problemas, como poner en práctica las alternativas.

Usted considera la capacidad de tomada de decisión como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da la tomada de decisión en el CODETRI? Ejemplos?

Que habilidades usted considera que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad de tomada de decisión?

---

**4.4 Interactiva:** refiere a la capacidad que los actores administrativos y culturales tienen para incorporarse entre sí, con el objetivo de tener una gestión interdependiente realizando ligaciones fronterizas y teniendo en cuenta la separación de las fronteras y las restricciones existentes.

Usted considera la capacidad interactiva como algo importante en el CODETRI? Porque? Como se da esa interacción en el CODETRI? Ejemplos?

Que habilidades usted considera que debería ser desarrollada en el CODETRI para mejorar la capacidad interactiva?

---

¿Cuáles son los planes o acciones futuras del CODETRI?

¿Quisieras agregar algún otro punto o comentario de lo que hablamos para agregar a la investigación?

Muchas gracias!