

**EL RENDIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS REGIONES TRANSFRONTERIZAS.
UNA NOTA DE INVESTIGACIÓN**

por **Jean-Baptiste Harguindéguy**

Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad Pablo de Olavide

por **Almudena Sánchez-Sánchez**

Instituto Universitario de Matemática Multidisciplinar, Universitat Politècnica de València

RESUMEN

Este estudio se centra en el caso de las regiones transfronterizas que han ido apareciendo en Europa desde los años sesenta del siglo XX. Su diseño de investigación explora dos de sus facetas. Primero, estudia su rendimiento institucional en términos de políticas públicas transfronterizas. Aparece que se trata de un rendimiento muy limitado. Además. La mayoría de los esfuerzos desplegados en este campo lo son en el sector de la educación, de la cultura y del transporte. Segundo, este análisis busca las variables capaces de explicar el resultado obtenido. Los factores decisivos que caracterizan las regiones transfronterizas más eficaces son el tiempo de existencia, el nivel socio-económico y la integración de sus sistemas de gobernanza.

ABSTRACT

This study focuses on the case of cross-border regions in Europe. Its research design centres on two aspects of this topic. Firstly, it analyses the institutional performance of those regions in terms of public policy. As a first result, it can be stated that cross-border regions usually perform quite poorly. Nevertheless, a majority of them implement policy programmes in the fields of education, culture and transport. Secondly, this study aims to explore the variables able to explain that result. In general terms, the most efficient cross-border regions' features are their period of creation, their socio-economic level and their integration of local governance systems level.

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos de la integración europea es el auge de la cooperación territorial. La cooperación territorial se divide en tres dimensiones: la cooperación interregional (entre las unidades subestatales que pertenecen a Estados sin fronteras comunes), la cooperación transregional (entre unidades subestatales que pertenecen a Estados con una frontera común) y la cooperación transfronteriza (entre unidades subestatales que comparten una frontera). Este trabajo se centra en este tercer aspecto, y más específicamente en la existencia de territorios transfronterizos en la Unión Europea, las llamadas “regiones transfronterizas” (RT en adelante).

Las RT son una forma de cooperación transfronteriza que consiste en juntar a las autoridades de unidades subestatales de dos o más Estados en una misma organización para administrar asuntos comunes (KRAMSCH y HOOPER, 2004). El término de RT debe ser entendido en un sentido amplio ya que tanto los ayuntamientos, como los gobiernos provinciales y regionales promueven sus proyectos transfronterizos de esta forma a través de varias fórmulas como las euroregiones, las eurociudades, los euro-districtos, los sindicatos transfronterizos o las asociaciones de trabajadores y empresas fronterizas. Las RT no son reconocidas legalmente, y su actividad se suele limitar a las competencias otorgadas por las unidades territoriales subestatales que las componen (PERKMANN, 2007). Sin embargo, al final del año 2009, el Comité de las Regiones y la Asociación de las Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) ya presentaban una lista de más de 100 casos de RT. Además, esta cifra aumenta gradualmente cada año con la formación de nuevas RT (AEBR, 2011).

Pero ¿cuál es el nivel de rendimiento institucional de estas organizaciones? Y ¿cómo explicarlo? El rendimiento institucional puede ser definido como una serie de indicadores que demuestren el nivel de outputs producidos por una institución dada (Huntington 1987; Putnam al. 1988; Subirats y Gallego 2002). En el caso de las RT, existen numerosas dimensiones que no pueden ser tomadas en cuenta como por ejemplo el número de leyes adoptadas, la rotación de los ediles o la opinión pública acerca de su trabajo ya que se trata de organizaciones puramente tecnocráticas creadas por autoridades administrativas para generar políticas públicas transfronterizas. Así que su legitimidad está simplemente basada en la calidad y cantidad de políticas públicas que pueden generar y poner en obra. Para contestar a estas preguntas, esta investigación intentará evaluar el nivel de rendimiento institucional de las RT en Europa así como identificar las variables que permitan explicar estos niveles de rendimiento.

II. LAS BASES TEÓRICAS DE LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

Según la *Guía práctica de la cooperación transfronteriza* de la ARFE (2000), el concepto de región transfronteriza debe incluir los criterios siguientes: 1) Ser una asociación de autoridades locales y regionales localizadas en los dos lados de una frontera, a veces con una asamblea para liderar la organización; 2) Ser una asociación transfronteriza con secretariado permanente y una organización administrativo-técnica que cuente con sus propios recursos; 3) Depender del derecho privado y ser una organización sin ánimo de lucro en concordancia con la legalidad vigente en cada uno de los Estados participantes; 4) Depender del derecho público y ser una organización basada en acuerdos inter-estatales que permitan la participación e las autoridades territoriales implicadas.

Todos estas organizaciones transfronterizas están orientadas hacia la producción de políticas públicas y “[...] han florecido gracias a su papel cada vez más relevante de unidades de implementación de las la política regional europea en un contexto de

gobernanza multi-nivel” (Perkmann 2003). Pero, según el caso, la misma apelación (por ejemplo euroregión, comunidad de trabajo, consejos transfronterizos, conferencias transfronterizas, eurodistritos o eurociudades) puede referirse a organizaciones extremadamente diferentes. Del mismo modo, diferentes apelaciones pueden hacer referencia a estructuras muy parecidas. Por ello este capítulo utiliza el término de “regiones transfronterizas” como término genérico para referirse a todos los tipos de organizaciones creadas por autoridades territoriales que trabajen en el ámbito de las políticas transfronterizas.

III. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

III.1. Muestra de la investigación

Esta investigación debe ser considerada como un primer paso meramente exploratorio hacia un mejor conocimiento del fenómeno de las RT. Por esta razón, la muestra utilizada en este estudio ha sido elegida de dos formas. En primer lugar, esta muestra es fruto de una revisión profunda de la literatura científica acerca de la cooperación transfronteriza. En segundo lugar, está basado en el cotejo de los sitios Web de las RT listadas por la Euroregio Gronau (2012) y la ARFE (2011). En total, 177 sitios Web han sido analizados para recoger datos sobre el rendimiento institucional de cada RT y de su situación socio-demográfica.

III.2. Metodología

Este análisis ha sido llevado a cabo con una base de datos que incluye informaciones sobre el rendimiento institucional de las RT e informaciones socio-demográfica de estas organizaciones. Este estudio fue llevado a cabo de febrero 2010 a Agosto 2012.

Este estudio incluye estadísticos descriptivos sobre las políticas públicas producidas por las RT. En adición, integra un modelo estadístico inferencia de regresión logística para analizar el impacto de diferentes variables independientes sobre el rendimiento institucional de las RT. Estos cálculos fueron realizados utilizando SPSS 20.0 para Windows (*Statistical Package for the Social Sciences*).

III.3. Un doble diseño de investigación

El objetivo de este capítulo es doble. Por un lado, intentará calcular el rendimiento institucional de las RT, es decir, los programas públicos que han llevado a cabo desde su fundación. Por el otro, esta investigación se tratará de identificar las variables que influyen sobre estos resultados.

Para realizar esta primera tarea, este capítulo se centra en los outputs producidos por las RT. Para llevar esta tarea a cabo, considera las RT como organizaciones activas en un sector de acción pública determinado (transporte, vivienda u otro) cuando los sitios Web de las RT citan explícitamente un programa propio en su lista de actividades desarrolladas de forma transfronteriza. Ello significa que este estudio sólo se centra en el hecho de que una RT es activa o inactiva; no entra a valorar la intensidad de este esfuerzo (baja, media o alta por ejemplo).

Los datos encontrados en los 177 sitios Web fueron clasificados en diferentes categorías que constituyen una única variable dependiente llamada “Rendimiento institucional de las RT” (más adelante llamada variable “Y”). En concreto, este marco analítico se centra en los diferentes programas implementados por las RT y en sus sectores de referencia. Estos sectores son el transporte, la vivienda, el desarrollo económico

(empleo, relaciones industriales, reconversión, formación), sanidad (envejecimiento, discapacidad, drogadicción), investigación-desarrollo y educación superior, educación, deporte, cultura y comunicación (música, teatro, pintura, cinema y periódicos), asuntos fiscales y finanzas públicas, gobernanza interna de la RT, energía, solidaridad y equidad (derechos humanos, inmigración, pobreza, infancia y juventud, familias y género), protección medioambiental (agua, aire y tierra, tratamiento y recolección de residuos), agricultura y pesca, participación política y seguridad ciudadana. Esta lista de sectores se basa en categorías empíricas que no son mutuamente exclusivas ni globalmente exhaustivas ya que algunas veces se puede solapar. No obstante, cubren un conjunto de sectores que abarcan la mayor parte del trabajo diario de las RT. El sistema de recuento ha sido muy sencillo: cada vez que una RT invierte en un nuevo sector de políticas públicas, suma un punto en la base de datos.

Para entender las dinámicas de la variable dependiente (Y), una lista de variables independientes potenciales (X) fue elaborada. Esta lista sirvió para determinar si una relación significativa existía entre la naturaleza de las RT y su capacidad para desarrollar políticas públicas. La variable X incluye:

- *El periodo de creación (variable X1)*: esta variable fue calculada a partir de la firma del acuerdo oficial que marcaba la creación de cada RT por sus diferentes socios. Se convirtió esta variable en variables categóricas usando los análisis de Blatter y Clement (2000) así como de Medeiros (2011) que dividen el auge de las RT en cuatro periodos. El primero arranca 1958 (lanzamiento de la Euroregión Gronau) hasta 1979. El segundo empieza en 1980 (año de la firma del Convenio-marco por el Consejo de Europa en Madrid) hasta 1989. El tercer periodo se establece entre 1990 – fecha de la primera iniciativa Interreg – y 1999. Finalmente, la creación de la moneda única marcaría el principio del cuarto periodo hasta 2012.
- *Número de socios transfronterizos (variable X2)*: esta variable se refiere al número de socios que participan efectivamente en una región transfronteriza. A pesar del término “región”, estos actores no tienen por qué ser gobiernos de regiones administrativas, comunidades autónomas, länder y demás. Las autoridades provinciales y municipales también tienen cabida en esta categoría.
- *Estatuto legal (variable X3)*: esta variable toma en cuenta el nuevo instrumento de cooperación elaborado por la Comisión Europea. Determina si la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) influye sobre el rendimiento de las RT. La lista de las RT que usan el estatuto de AECT utilizada para la toma de datos es la que proporciona el Comité de las Regiones (2011) en su sitio Internet. Está dicotomizada entre AECT (“o”) y no AECT (“1”).
- *El efecto frontera (variable X4)*: el efecto frontera se refiere a la imposibilidad de cruzar las fronteras cómodamente en función de los accidentes geográficos. En algunos casos las barreras geográficas “restringen o impiden los intercambios o el libre movimiento de personas de un sitio a otro” (Batten y Nijkamp 1990). Esta variable fue codificada por “o” (existe un efecto frontera) y “1” (no hay efecto frontera).
- *Productor interior bruto de las RT (variable X5)*: la mejor forma de identificar el nivel de desarrollo de una RT consiste probablemente en analizar los productos interiores brutos (PIB) *per capita* (calculado en paridad de poder adquisitivo) de cada uno de los socios que la forman; seguidamente, se puede expresar este PIB respecto al nivel medio de la Unión Europea. Existe una estimación anual realizada por la agencia europea Eurostat que calcula la cantidad de fondos estructurales a los que pueden aspirar las regiones de la Unión. En términos generales, Eurostat diferencia los territorios NUTS 2 con un PIB *per capita* inferior al 75% respecto

a la Unión Europea del resto de los NUTS 2 (Eurostat 2009)¹. Esta investigación usa la misma dicotomía y considera el PIB de una RT como la media de los PIB de sus socios. El PIB *per capita* de alguna RT está por encima de la media europea (“0”, para las RT “ricas”), mientras que en otros casos está por debajo (“1”, para las RT “pobres”).

- *Nivel de autonomía territorial (variable X6)*: este factor fue calculado tomando en cuenta el nivel de descentralización de las unidades que componen las RT. Por ello, se utilizó la lista de los miembros de la Conferencia de las Regiones con Poderes Legislativos (REGLEG 2011) para codificar esta variable en “0” (autonomía alta) y “1” (autonomía baja).
- *Gobernanza integrada (variable X7)*: el ARFE (2008) clasifica las RT en cinco categorías, de las más integradas a las menos integradas. De la misma forma, Blatter (2001) separa las instituciones transfronterizas formales/institucionalizadas de las informales/poco institucionalizadas. Por su parte, Medeiros (2011) distingue las RT con “bajo nivel de integración” y con “alto nivel de integración”, y propone reservar la denominación “Euroregión” a los proyectos de cooperación más integrados mientras llama al resto de las organizaciones transfronterizas “comunidades de trabajo”. Siempre según Medeiros: “[en una euroregión verdadera] el efecto frontera debería ser mínimo; por ejemplo debería haber una cooperación institucional fuerte coordinada por una entidad con competencias extensivas y claramente definidas con personalidad legal. [Esta entidad] debería tener una estrategia de cooperación orientada al desarrollo regional de la zona. Además, el proceso de toma de decisión debería ser implementado a través de un enfoque multi-nivel, horizontalmente y verticalmente”. Tomando en cuenta los análisis de este autor, la variable X7 fue codificada como “0” (euroregión y estructuras similares) y “1” (comunidad de trabajo y estructuras similares).

IV. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

IV.1. Estadísticas descriptivas sobre el rendimiento institucional de las RT

A primera vista, las RT tienden a centrarse en un número limitado de sectores de políticas públicas. En la muestra analizada, ninguna de las 177 RT analizadas invierte en más de nueve sectores de acción pública. Si se excluye el porcentaje de RT que no producen estrictamente ningún output (13,6% invierten en cero sectores), se puede afirmar que un número significativo de RT invierte en uno o dos sectores (15,3% y 19,8%, respectivamente). Pero esta proporción decae progresivamente a medida que aumenta el número de sectores de políticas públicas (17,5% de las RT invierten en tres sectores de políticas públicas mientras que sólo 0,6% invierte en nueve sectores).

Desde un punto de vista más cualitativo, las CT suelen estar presentes en un amplio abanico de sectores de acción pública. Los más representados son el transporte (18,5%), seguido del turismo y de la promoción cultural (15,5%), el desarrollo económico (14,3%), la protección medioambiental (13,1%) y la educación (11,7%). A un grado menor, la investigación y la educación superior (6%), la propia gobernanza de las CT (4,8%) así como el deporte (4,4%) forman parte de la lista de los sectores de políticas públicas en los que las CT han invertido parte de sus recursos. Los esfuerzos realizados por los líderes de las CT en el resto de los sectores de acción pública son prácticamente insignificantes (Tabla 1).

Tabla 1. Número y porcentaje de regiones transfronterizas que invierten en un sector de políticas públicas

Sectores de políticas públicas	Número de regiones transfronterizas que invierten en un sector de políticas públicas	Porcentajes
Transporte	92	18,5
Turismo, cultura y comunicación	77	15,5
Desarrollo económico	71	14,3
Protección medioambiental	65	13,1
Educación	58	11,7
Turismo, cultura y comunicación	58	11,7
Investigación y Universidad	30	6,0
Gobernanza	24	4,8
Deporte	22	4,4
Energía	14	2,8
Pesca y agricultura	14	2,8
Salud	8	1,6
Solidaridad y equidad	7	1,4
Vivienda	3	0,6
Tasas y finanzas públicas	2	0,4
Cooperación internacional	2	0,4
Participación política	1	0,2
Seguridad	0	0
Total de sectores en los que las RT han invertido	490	100

Fuente: elaboración propia

Las CT han invertido mucho más en ciertos “nichos” de acción pública que en otros. Básicamente, los sectores que han atraído sus inversiones podrían ser agrupados bajo el término de “sectores de acción pública *soft*” por su impacto limitado sobre la vida de los ciudadanos. En contraste, los “sectores de acción pública *hard*” son aquellos que constituyen el núcleo duro de las políticas de los entes territoriales. Mientras el segundo grupo se refiere a las competencias tradicionalmente ejercidas por los gobiernos públicos regionales en Europa (como el transporte, la vivienda, el desarrollo económico, la sanidad, la fiscalidad, la energía, la policía y la seguridad o la agricultura y pesca), el primero incluye sectores como la investigación y la educación superior, la educación, el deporte, el turismo, la cultura y la comunicación, la mejora de la gobernanza, la cooperación internacional y la protección medioambiental.

Considerando que el 56% de las CT caen en la categoría de las políticas *soft*, se puede afirmar que los autores “westfalianos” no se equivocan cuando critican las CT. Los datos tienden a demostrar que las CT son todo menos un nuevo nivel de gobernanza territorial. Obviamente, este hecho empírico debe ser entendido como un efecto inducido por los obstáculos institucionales que impiden el desarrollo de proyectos transfronterizos más ambiciosos a través de un nuevo escalón del poder territorial. Desde otra óptica, estos datos demuestran que los emprendedores políticos que lanzan una nueva CT suelen favorecer una aproximación simbólica de las políticas

transfronterizas – con la excepción notable del sector del transporte – colaborando con sus vecinos fronterizos sobre la base de una “agenda política ideal”. Dicha agenda está hecha de asuntos poco conflictivos como los intercambios universitarios o la organización de festivales culturales. En resumen, las CT funcionan, pero sólo algunas de ellas pueden ser consideradas como organizaciones proveedoras de servicios públicos básicos para la ciudadanía. Esta conclusión parcial lleva a plantearse una doble pregunta. En estas condiciones, ¿cuáles son las CT más productivas y por qué es así? Para responder a esta cuestión, el “rendimiento institucional de las CT” debe ser convertido en una variable dicotómica basada en la posición relativa de las CT comparada con la media de la variable Y. La elección realizada aquí ha consistido en codificar las “CT más productivas” (por encima de la media) como “0” y las “CT menos productivas” (por debajo de la media) como “1”.

IV.2. Estadísticas inferenciales: intentando comprender el rendimiento de las CT

Ahora que el concepto de rendimiento institucional de las CT ha sido explicado, toca intentar explicar esta dinámica. El análisis de las variables independientes ha sido realizado a través de un modelo estadístico de regresión logística. Este modelo es el mejor test posible para analizar la relación entre una variable dependiente dicotómica (el rendimiento institucional de las CT: alto o bajo, o sea $Y = 0$ o $Y = 1$) y una serie de variables dependientes (X_1 = periodo de creación, X_2 = número de socios transfronterizos, X_3 = estatuto legal, X_4 = efecto frontera, X_5 = nivel de autonomía territorial, X_6 = gobernanza integrada) con una muestra de gran tamaño. La función logística aplicada en este modelo ha sido:

$$p = p(HIGH) = p(Y = 0) = \frac{e^{a+b_1X_1+b_2X_2+b_3X_3+b_4X_4+b_5X_5+b_6X_6+b_7X_7}}{1 + e^{a+b_1X_1+b_2X_2+b_3X_3+b_4X_4+b_5X_5+b_6X_6+b_7X_7}}$$

$$1 - p = p(LOW) = p(Y = 1) = \frac{1}{1 + e^{a+b_1X_1+b_2X_2+b_3X_3+b_4X_4+b_5X_5+b_6X_6+b_7X_7}}$$

Donde:

- a es la constante de la ecuación
- b_1 son los coeficientes de las variables predictivas

La Tabla 2 muestra el resultado del test. El grado de significación de cada variable ha sido medido usando el test de Wald. El resultado final es que los parámetros de la ecuación son: un valor constante de 2,581, y coeficientes de -1.300, -0.282, -1.085, 0.005, 1.023, 0.165, -2.528, 0.365, y -2.018 que se corresponden con sus variables independientes respectivas X_1 , X_2 , X_3 , X_4 , X_5 , X_6 , y X_7 .

Tabla 2. Variables en la ecuación

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	C.I. 95% para Exp (B)	
							Inferior	Superior
X1			7,958	3	0,047			
X1 (1)	-1,300	0,781	2,77	1	0,096	0,273	0,059	1,260
X1 (2)	-0,282	0,646	0,190	1	0,663	0,755	0,213	2,676
X1 (3)	-1,085	0,431	6,344	1	0,012	0,338	0,145	0,786
X2	0,005	0,016	0,090	1	0,764	1,005	0,973	1,038
Paso 1 ² X3 (1)	1,023	0,696	2,164	1	0,141	2,782	0,712	10,877
X4 (1)	0,165	0,373	0,195	1	0,659	1,179	0,568	2,449
X5 (1)	-2,528	0,592	18,240	1	0,000	0,080	0,025	0,255
X6 (1)	0,365	0,475	0,591	1	0,442	1,441	0,568	3,655
X7 (1)	-2,018	0,518	15,197	1	0,000	0,133	0,048	0,367
Constante	2,581	0,610	17,924	1	0,000	13,216		

Fuente: elaboración propia

Los parámetros fueron validados aplicando un test Omnibus basado en un test de chi-cuadrado (Tabla 3). Este test confirma que la variación de los resultados entre los diferentes pasos, entre los diferentes bloques y en comparando con el modelo inicial es significativa. En consecuencia, se puede afirmar que la introducción de las variables independientes X1, X2, X3, X4, X5, X6, y X7 mejora de forma significativa el ajuste del modelo.

Tabla 3. Prueba Omnibus sobre los coeficientes del modelo

		Chi-cuadrado	df	Sig.
Paso 1	Paso	60,553	9	0,000
	Bloque	60,552	9	0,000
	Modelo	60,553	9	0,000

Fuente: elaboración propia

Para completar la evaluación de este modelo, se calcularon los coeficientes de determinación. Los coeficientes de determinación (nombrados R²) indican la proporción de variabilidad esperada para el modelo. Según los modelos de pseudo R² se puede afirmar que las variables independientes de estos modelos explican respectivamente 29,2% y 28,6% de la variación de la variable dependiente. Además, la bondad de ajuste de este modelo de regresión logística fue evaluada a través del test Hosmer-Lemeshow. Según este test, la bondad de ajuste del modelo es muy alta ($p = 0,0876$). Ello significa que el modelo presentado aquí está bien calibrado.

Los resultados de este análisis de regresión logística aparecen en la tabla clasificatoria siguiente (Tabla 4). Los datos demuestran que 73,4% de los casos fueron correctamente clasificados.

Tabla 4. Tabla de clasificación¹

	Observado		Pronosticado		
			Y		
	0	1	0	1	
Paso 1	Y	0	65	25	72,2
		1	22	65	74,7
Porcentaje global					73,4

Fuente: elaboración propia

Ahora que se han dado estos pasos, la ecuación del modelo debe tomar en cuenta los coeficientes que se corresponden con la nueva constante (significativa con $p = 0,000$) y las variables con $p < 0,050$ (es decir, las que ejercen un efecto significativo sobre la variable dependiente: X_1 , X_5 , y X_7 : “periodo de creación”, “producto interior bruto transfronterizo *per capita*”, y “gobernanza integrada”). Esta ecuación puede ser utilizada para realizar predicciones. Cuando se conocen X_1 , X_5 y X_7 , Y_1 puede ser predicho correctamente en el 73,4% de los casos. Esta ecuación puede ser expresada como sigue:

$$p = p(HIGH) = p(Y = 0) = \frac{e^{2.581 \square 1.085.X1(3) \square 2.528.X5 \square 2.018.X7}}{1 + e^{2.581 \square 1.085.X1(3) \square 2.528.X5 \square 2.018.X7}}$$

V. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

Estos datos demuestran que muchas variables no tienen un efecto significativo sobre el rendimiento de las RT. Sin embargo, tal y como se demostró, estos resultados confirman también un elemento básico conocido por los especialistas de la cooperación transfronteriza: el tiempo, el nivel socio-económico y un liderazgo integrado son fundamentales a la hora de poner en marcha proyectos de cooperación transfronteriza exitosos. La cuestión es si estos resultados son coherentes con la literatura existente.

- *Periodo de creación*: tal y como demostrado anteriormente, la primera variable que explica las variaciones la producción de políticas públicas de las RT es el tiempo. Este resultado puede parecer obvio ya que, lógicamente, las RT creadas en los años 1980 han tenido más tiempo para implementar políticas públicas transfronterizas que las RT, más recientes. No obstante, la variable “tiempo” no solo evalúa el “tiempo para realizar proyectos”, sino también, el “tiempo para aprender a montar proyectos”. Resulta que no todas las RT antiguas han producido el mismo rendimiento institucional. Algunas de ellas han generados resultados muy pobres comparado con otras más recientes. Entonces, ¿cómo explicar esta incongruencia? Aquí, el tiempo tiene que ser entendido como experiencia. Una parte importante del análisis de políticas públicas, de la sociología de las organizaciones y de la gestión de grupos plantea que, bajo ciertas condiciones, las instituciones son capaces de aprender de su experiencia (Hecló 1974; Rose 1991). De esta manera, el mecanismo del “aprendizaje institucional” puede ser definido como el modo en que un grupo de humanos adapta su comportamiento a las condiciones cambiantes de su entorno para mejorar su eficiencia.

Cuando una red de actores es capaz de poner en práctica una dinámica de trabajo colaborativa, puede acumular conocimientos y sacar lecciones de su experiencia pasada con el objetivo de mejorar su práctica diaria. Esta capacidad es esencial en una CT aunque solo pocas la hayan desarrollado plenamente.

- Número de socios transfronterizos:* la cuestión del número de socios es interesante. A primera vista, parece razonable pensar que un gran número de socios puede llegar a entorpecer un proyecto colectivo. La literatura sobre la gestión de los bienes comunes asume que los comunes (como el aire, el agua o las fronteras) son gestionados más fácilmente por un número reducido de actores que por muchos (Ostrom 1990). Cuantos más actores participan en un proceso de toma de decisión, más complejo se vuelve este proceso. En el campo de la cooperación transfronteriza, parece lógico que la colaboración se vea limitada por la complejidad institucional. Sin embargo, los datos recogidos no permiten validar esta hipótesis. El número de actores puede ser una variable importante para la puesta en marcha de ciertos proyectos; pero otros factores como el nivel de diferenciación entre los participantes, el consenso o la complementariedad pueden ser aún más importantes. Este estudio no se paró a analizar todos los elementos constitutivos de las redes de acción pública al mando de las CT, pero – y podría ser una futura línea de investigación – puede ser que la colaboración entre actores fronterizos se vuelva más complicada a medida que aumenta la diferenciación entre dichos actores (por ejemplo si algunos provienen del mundo de los negocios, del tercer-sector, de las administraciones locales, regionales, estatales y europeas) (Marsh y Rhodes 1992).
- Estatuto legal:* la influencia de la ley sobre las políticas públicas es una de las cuestiones más antiguas de la ciencia política que sigue siendo examinada por las múltiples variantes del neo-institucionalismo. Se trata también de un debate fundacional en el campo de la cooperación transfronteriza. El primer intento de racionalización de este campo fue obra del Consejo de Europa a través del *Convenio-Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales* firmado en Madrid el 21 de mayo 1980. Este texto permitía que las CT adoptaran figuras jurídicas de cooperación existentes a nivel europeo (la agrupación económica europea por ejemplo) o estatal (como los consorcios en España o las asociaciones ley 1901 en Francia). Desde 2006, el estatuto de Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) sustituye supuestamente este primer intento al proporcionar un nuevo estatuto a las CT (Otočan 2010). La AECT está pensada para apoyar los contactos entre actores locales, regionales y estatales. Estos actores pueden ser públicos o/y privados (con o sin ánimo de lucro). La AECT está pensada para favorecer la cooperación transfronteriza al exonerar a los actores fronterizos de pasar previamente por la firma de un acuerdo internacional entre sus gobiernos estatales respectivos. Se trata supuestamente de un paso decisivo hacia el reconocimiento oficial de las CT por parte de los derechos nacionales ya que introduce más flexibilidad en la gestión de proyectos transfronterizos (European Parliament and Council of Ministers 2006). Sin embargo, en 2013, sólo 20 AECT habían sido constituidas (AEBR 2011; Interact 2013). ¿Con qué efecto? Tal y como resaltado previamente, numerosos autores asumen que debería haber una relación positiva entre el estatuto de AECT y el rendimiento institucional de las CT. Pero la realidad es más compleja y los resultados de este estudio demuestran que este razonamiento carece de fundamentación empírica. La razón de este resultado inesperado se puede achacar a la falta de perspectiva histórica ya que, al fin y al cabo, las AECT sólo llevan cinco años en funcionamiento con la falta de experiencia que ello conlleva. Sin embargo, existe otra explicación de cuña estructural. Como se pudo observar, importantes RT como la asociación Arko o Euroregio no han adoptado el estatuto de AECT todavía. Según las críticas recientes, el AECT supondría un paso adelante hacia más flexibilidad, pero todavía quedarían importantes problemas como el pago a los proveedores y trabajadores transfronterizos, el pago de las tasas e impuestos así como la dificultad a la hora de colaborar con países terceros como Suiza (Smets 2010).

- Efecto frontera*: el efecto ejercido por las fronteras naturales como los ríos, las montañas o los lagos es una variable clásica que entorpece supuestamente la colaboración entre dos comunidades fronterizas. La función de separación física que ejercen ciertas fronteras (como el Danubio o los Alpes) puede parecer una limitación evidente que puede limitar seriamente la voluntad de cooperación entre dos comunidades. No obstante, los resultados del estudio demuestran que el llamado “efecto frontera” no ejerce ningún efecto relevante sobre el rendimiento institucional de las RT. Este dato no es ninguna sorpresa. Los mapas que indican una frontera consistente pueden esconder tipos muy variados de interacciones humanas. En muchas zonas de Europa, los actores locales han desarrollado soluciones para gestionar los recursos fronterizos comunes a través de múltiples arreglos institucionales. En el caso de los Pirineos – uno de los ejemplos más famosos de gestión compartida de los prados de alta montaña – los pastores españoles y franceses establecieron un sistema de *passeries* o *facerías* mucho antes del establecimiento de la frontera internacional que separa sus dos Estados de referencia desde 1659 (Sahlins 1989). Por muy sorprendente que sean este sistema de colaboración sigue funcionando hoy en día. Una cultura de la cooperación y sistemas de intercambio local pueden existir a pesar de la presencia de una frontera física.
- El producto interior bruto transfronterizo per capita*: sean cuales sean los objetivos de las RT, estas organizaciones necesitan dinero para funcionar. A primera vista, la relación entre el nivel de desarrollo socio-económico territorial y la producción de políticas públicas parece obvia: cuantos más recursos estén disponibles, más programas transfronterizos podrán ser implementados. Los datos recogidos respaldan esta hipótesis. Este resultado no es tan sorprendente si se considera que las RT más consolidadas suelen estar compuestas por territorios ricos tal y como lo demuestra la Euregio entre Alemania y Países Bajos (que incluye Gelderland, Overijssel, Münster, Osnabrück o Hengelo) (Kaplan 2002). Esta situación podría ser una cuestión de prioridad y de agenda. Por ejemplo, en los países más afectados por la crisis de 2008 (Grecia, España, Portugal) los líderes políticos tienen asuntos más urgentes que tratar que la cooperación transfronteriza. En un cierto sentido, se trata de un hecho desafortunado ya que la cooperación transfronteriza está pensada también para promover la convergencia socio-económica territorial en Europa.
- Nivel de autonomía territorial*: sorprendentemente, la relación entre nivel de descentralización y capacidad para generar políticas transfronterizas no se puede validar. Todas las organizaciones que defienden la cooperación transfronteriza como la ARFE o el Consejo de Europa reivindican más autonomía territorial para limitar las restricciones financieras y legales impuestas por los Estados centrales a sus gobiernos y autoridades fronterizas. Siguiendo esta lógica, cuanto más alta sea la autonomía territorial de un ente descentralizado, más alta debería ser su rendimiento institucional, y por ende el de la organización transfronteriza en la que participa. Sin embargo, los resultados de este estudio demuestran que el nivel de autonomía territorial no tiene efectos sobre el rendimiento institucional de las RT. ¿Es este un resultado sorprendente? En realidad, no del todo. En general, las RT gestionan las competencias otorgadas por sus miembros. En muchos casos, la lista de estas competencias es bastante limitada (cultura, educación, etc.) ya que algunas de ellas les son totalmente prohibidas como la seguridad, la sanidad o la vivienda. En ausencia de sectores de políticas públicas para expandirse, las RT deben limitarse a ciertos nichos de acción pública. En resumen, considerando las competencias limitadas de las RT, su nivel de autonomía territorial influye más bien poco sobre su rendimiento institucional.
- Gobernanza integrada*: diferentes conceptos aluden a esta idea. Los términos de “capacidad de gobernanza” (Pikner 2008) o de “emprendedor político” (Perkmann 2007) intentan describir la capacidad institucional de los socios transfronterizos para

establecer un liderazgo consistente. Según el presente estudio, la construcción de una gobernanza integrada es un elemento fundamental para explicar el éxito de una RT. De hecho, es interesante destacar que estos datos confirman algunos estudios previos sobre el mismo fenómeno. Tal y como Perkmann (2003) lo demostró en su estudio de los “motores” de la cooperación transfronteriza en Europa, la presencia de políticos locales “pro-activos” que compartan una perspectiva común de los objetivos de la cooperación es esencial para iniciar este tipo de proyectos. No obstante, la buena voluntad individual debe ser institucionalizada para que siga siendo eficaz con el tiempo. Tres dimensiones deben ser tomadas en cuenta aquí. Primero, un presupuesto específico debe ser atribuido a las RT. Segundo, los agentes públicos deben recibir una formación adecuada (cursos de lengua, conocimientos de las reglas presupuestarias del país vecino, derecho comparado...). En tercer lugar, un sistema de toma de decisión debe ser pactado antes de empezar (más o menos “intergubernamental” o “supranacional”).

BIBLIOGRAFÍA

- AEBR (2008), *Cooperation between European Border Regions. Review and Perspectives*. Baden-Baden: Nomos.
- AEBR (2000), *Practical Guide to Cross-Border Cooperation*. Brussels: Official EU Publication.
- AEBR (2011), *Cross-border Cooperation Areas/Structures 2011*, Gronau: AEBR Publications. Encontrado en <http://www.aebr.eu/files/publications/AEBR_map_2011.pdf>, ultimo acceso el 13 de marzo 2013.
- Batten, D. y Nijkamp, P. (1990), ‘Barriers to communication and spatial interaction’, *The Annals of Regional Science*, Vol. 24, No 4, pp. 233-236.
- Blatter, J. (2001), ‘Debordering the world of states: towards a multi-level system in Europe and a multi-polity system in North America? Insights from border regions’, *European Journal of International Relations*, Vol. 7, No. 2, pp. 175-209.
- Blatter, J. y Clement, N. (2000), ‘Cross-border cooperation in Europe: historical development, institutionalization, and contrasts with North America’, *Journal of Borderland Studies*, Vol. 15, No. 1, pp. 15-53.
- Brenner, N. (2000), ‘Building ‘Euro-regions’. Locational politics and the political geography of neoliberalism in post-unification Germany’, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 319-345.
- Committee of the Regions (2011), *EGTC Setups Already in Place*. Brussels: Committee of the Regions. Encontrado en <<http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/welcome.aspx>>, ultimo acceso el 2 de abril 2013.
- Euregio (2012), *Evaluation of Cross-border Activities in the European Union*. Bielefeld: Euregio. Encontrado en <<http://www.euregio.nrw.de/links.html>>, ultimo acceso el 11 de abril 2013.
- European Parliament and Council of Ministers (2006) (CE) No 1082/2006, 5 de Julio 2006.
- Eurostat (2009), *Regions of the European Union. A Statistical Portrait*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Hecló, H. (1974), *Modern Social Politics in Britain and in Sweden*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, S.P. (1987), ‘The goals of development’, en Weiner, M. y Huntington, S.P. (dir.) *Understanding Political Development*, Boston: Little Brown, pp. 3-32.

- Interact (2013), *EGTC and European Territorial Cooperation*. Encontrado en <http://www.interact-eu.net/egtc_and_etc/egtc_and_etc/67/40>, ultimo acceso el 27 de marzo 2013.
- Kaplan, D. (2002), *Boundaries and Place: European Borderlands in Geographical Context*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kramsch, O. y Hooper, B. (dir.) (2004), *Cross-border Governance in the European Union*. London: Routledge.
- Marsh, D. y Rhodes, R.A.W. (dir.) (1992), *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Medeiros, E. (2011), '(Re)defining the Euroregion concept', *European Planning Studies*, Vol. 19, No. 1, pp. 141-158.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action*. New York, Cambridge University Press.
- Otočan, O. (2010), *Euroregion as a Mechanism for Strengthening Transfrontier and Interregional Co-operation: Opportunities and Challenges*. Strasburg. Venice Commission. Encontrado en <www.venice.coe.int>, ultimo acceso el 2 de abril 2013.
- Perkmann, M. (2003), 'Cross-border regions in Europe: significance and drivers of regional cross-border co-operation', *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No. 2, pp. 153-171.
- Perkmann, M. (2007), 'Policy entrepreneurship and multilevel governance: a comparative study of European cross-border regions', *Environment and Planning C*, Vol. 25, No. 6, pp. 861-879.
- Pikner, T. (2008), 'Reorganizing cross-border governance capacity. The case of the Helsinki-Tallinn Euregio', *European Urban and Regional Studies*, Vol. 15, No. 3, pp. 211-227.
- Putnam, R.D., Leonardi, R. y Nanetti, R.Y. (1988), 'Institutional performance and political culture: some puzzles about the power of the past', *Governance*, Vol. 1, No. 3, pp. 221-242.
- Regleg (2011), *Directory of Regions with Legislative Power in Europe*. Brussels: Regleg. Encontrado en <http://www.regleg.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=96&Itemid=9>, ultimo acceso el 12 de marzo 2103.
- Rose, R. (1991), 'What is lesson-drawing?', *Journal of Public Policy*, Vol. 2, No. 1, pp. 3-30.
- Sahlins, P (1989), *Boundaries: the Making of France and Spain in the Pyrenees*. Berkeley: University of California Press.
- Smets, I. (2010), 'EGTC: a tool in evolution', *Europolitics. The European Affairs Daily*, 1 de octubre 2010.
- Subirats, J. y Gallego, R. (dir.) (2002), *Veinte años de autonomías en España: Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

NOTAS

1. Las estadísticas regionales de la Unión Europea utilizan la misma clasificación – la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS). Estas unidades territoriales se dividen entre tres niveles: NUTS 1 (de 3 millones a 7 millones de habitantes), NUTS 2 (de 800.000 a 3 millones de habitantes) y NUTS 3 (de 150.000 a 8000.000 habitantes).

2. Variables introducidas en el paso 1: X1, X2, X3, X4, X5, X6 y X7. ■