

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Gestión

Maestría en Gestión del Desarrollo

Mención en Desarrollo Local

**Desarrollo territorial transfronterizo del Gobierno Autónomo
Descentralizado Municipal de Loja**

Pablo Javier Cabrera Bravo

Tutor: Francisco Enríquez Bermeo

Quito, 2024

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 4.0 Internacional

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	
Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia		

Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Pablo Javier Cabrera Bravo, autor de la tesis intitulada “Desarrollo Territorial Transfronterizo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Gestión del Desarrollo con mención en desarrollo local en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

02 de mayo de 2024

Firma: _____

Resumen

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, como capital de la Provincia de Loja, ha sido siempre un referente en las relaciones provinciales, zonales e internacionales. A partir del cambio en el modelo de gestión de la cooperación descentralizada en el año 2008, varios gobiernos subnacionales incursionaron en la esfera internacional. Algunos de ellos como Quito y Cuenca, con participaciones constantes que los han llevado a ser referentes nacionales, otros como Loja, con una gran potencia, pero con deficiencias en sus dimensiones administrativas y técnicas. El presente estudio, pretende realizar una investigación a las teorías, sus evoluciones y las consecuencias en los cambios del modelo de gestión de relaciones internacionales hasta la actual participación de los actores subnacionales. También, a partir de entrevistas determinar el estado del sistema de ejecución de la competencia para la cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, y a partir de ejemplos claro como el del Gobierno Provincial, determinar ejes de acción estratégicos, en concordancia con lo determinado por los organismos internacionales, como pilares fundamentales para la internacionalización.

A mi familia, por ser el motor de mis días y mi guía ante los desafíos: Padre, Madre, hermano y hermana, por su apoyo incondicional y cariño incesante, gracias por acompañarme.

Agradecimientos

Agradezco a la Universidad por su convicción de formar profesionales con calidad y calidez, a mi tutor Francisco Enríquez por su tiempo, aportes, apoyo incondicional y buenos consejos. Al personal de Casa Andina y a todos quienes hacen la UASB en general.

Tabla de contenidos

Figuras y tablas	14
Glosario de términos.....	16
Introducción.....	18
Capítulo primero Evolución de las Relaciones Internacionales; Actores y objetivos....	24
1. Relaciones Internacionales: Realismo	26
2. Relaciones internacionales: Neorrealismo.....	30
3. Relaciones internacionales: Liberalismo	34
4. Relaciones internacionales: Institucionalismo Liberal	36
5. Cambios sustanciales en las relaciones internacionales	39
6. Protodiplomacia.....	41
Capítulo segundo Paradiplomacia	44
1. Actor internacional	46
2. Política exterior.....	48
3. Desarrollo territorial transfronterizo.....	50
4. Integración regional.....	53
5. Gobernanza.....	60
6. Capacidades institucionales en la Administración Pública	65
7. Descentralización efectiva y Paradiplomacia en Ecuador	68
Capítulo tercero Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.....	74
1. Generalidades	74
2. Entrevistas	75
3. Sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional y marco institucional	76
4. Áreas claves, necesidades y oportunidades	83
5. Actores de la esfera internacional.....	85
6. Desarrollo territorial transfronterizo: Estrategias	88
Conclusiones.....	92
Obras citadas.....	98
Anexos.....	102
Anexo 1: Listado de entrevistas.....	102

Anexo 2: Cuestionario referencial de entrevista representante de Plan Binacional Capítulo Ecuador.	102
Anexo 3: Cuestionario referencial de entrevista representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.	103
Anexo 4: Cuestionario referencial de entrevista a representante del Gobierno Provincial de Loja.	105

Figuras y tablas

Figura 1. Inserción del campo de estudio de las Relaciones Internacionales en la Realidad Social	24
Figura 2. Paradiplomacia desde cinco perspectivas	46
Figura 3. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en las ciudades de América Latina	58
Figura 4. Capacidades institucionales	67
Figura 5. Actores en el presente estudio.....	75
Figura 6. Equilibrio para crear cultura en la sociedad.....	81
Figura 7. Elementos más representativos del deber ser de cada capacidad para el GADML.	82
Figura 8.- Situación actual GADML	83
Figura 9.- Escenario propuesto para el GADML	85
Figura 10: Ejes estratégicos de gestión.....	88
Tabla 1. Porcentaje de ejecución presupuestaria del Municipio de Loja (octubre).....	20
Tabla 2. Urbanización de las fronteras en relación con la urbanización de los países...	59

Glosario de términos

Desarrollo Territorial: Proceso de construcción social, a través de interacciones, políticas, planes y programas entre un actor de índole público y la sociedad a su alrededor, en beneficio de la calidad de vida de sus habitantes. Proceso de interacción que puede incluir varios actores subnacionales (redes).

Desarrollo Territorial Transfronterizo: Acción de gestionar el desarrollo territorial con actores por fuera de la circunscripción territorial nacional, abarca unidades mínimas de organización estatal fronterizas, como también ciudades intermedias, cuyas redes pueden apuntar traspasar fronteras geográficas, persigue la integración.

Internacionalización o Paradiplomacia: Estrategia de gestión institucional cuyo objetivo es incursionar de manera sostenible y sustentable en la esfera internacional, en búsqueda de cooperación para atender las necesidades del actor subnacional

Sistema de ejecución de competencia: La totalidad de esfuerzos institucionales reflejados en planes, programas, políticas, proyectos, instituciones, convenios y todos otros esfuerzos administrativos, técnicos y políticos generados en virtud de la ejecución de la competencia en análisis.

Descentralización efectiva: Proceso integral de descentralización de competencia, abarca dimensiones: política, administrativa y económica. No significa abandono estatal, sino independencia para la estructuración de planes en beneficio de las necesidades particulares de cada territorio. Planes a ser ejecutado en coordinación con el estado central

Introducción

El desarrollo territorial transfronterizo, para efectos del presente estudio, se entiende como una estrategia integral de gestión del desarrollo territorial del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, a través de la participación en la esfera internacional, la creación de redes locales que permitan alcanzar fronteras nacionales y la cooperación para traspasarlas. La participación en la esfera internacional de los gobiernos subnacionales, también entendida como paradiplomacia o internacionalización de gobiernos no centrales, entre otros términos, ha generado un intenso debate no solo referente a la composición del término, sino a su importancia y por ello, a la conformación de una comunidad epistémica que aporte a su comprensión y aplicación.

El término paradiplomacia fue acuñado por el canadiense Duchacek en 1986 y por el vasco, Soldato Panayotis en 1994, para analizar la interacción de los gobiernos no centrales en la esfera internacional y sus consecuencias. Sin embargo, ha generado grandes debates en relación al prefijo –para–, que puede ser entendido dependiendo del contexto de cada estado-nación. En Colombia, por ejemplo, el prefijo –para- en términos como paramilitares, significa lo opuesto a los militares.

La escena mundial contemporánea atiende la participación de nuevos actores posterior a las guerras mundiales suscitadas, por ello, se debilita el concepto de estado-nación como el único autor capaz de incidir en el panorama internacional (I. Duchacek 1986).

De igual manera, el fenómeno de la globalización, que trajo consigo la liberación de los mercados, el movimiento de capitales, de fuerzas de trabajo, entre otros, invisibilizó aún más las líneas de fronteras dibujadas entre los países en términos de desarrollo y demandó la construcción de programas, proyectos y políticas considerando las necesidades locales, dando un mayor protagonismo a estos niveles gubernamentales de organización. Surge, a partir de todo lo descrito, la capacidad de influir en la esfera internacional de los gobiernos no centrales, presentando en algunos casos, agendas, que si bien es cierto no discrepan con la agenda del estado central, presentan, por decirlo de otra manera, una priorización distinta. Priorización que se sustenta en la participación de

la colectividad para la toma de decisiones y en el análisis de la situación en territorio, por lo que, se ven forzados a gestionar en otras esferas las necesidades de su población.

La finalidad de establecer vínculos con el entorno internacional, se sustenta en la posibilidad de lograr acuerdos comerciales, culturales, políticos, sociales, ambientales, entre otros, que mejoren la calidad de los servicios públicos, de las políticas públicas y por lo tanto la calidad de vida de la sociedad civil en su conjunto desde una perspectiva local o regional, complementaria a la del estado central.

Para que estos vínculos puedan ir desarrollándose, no solo se precisa de varias capacidades institucionales, sino también de un marco regulatorio favorable para la internacionalización. Es por ello, que es preponderante, que los procesos de internacionalización de las ciudades sean transversales y permanezcan a lo largo de los años, a pesar de los cambios de autoridades. Se vuelve pues, la institucionalidad, un factor determinante. Así como también, es determinante analizar el marco institucional de las relaciones intrafronterizas, es decir entre gobiernos locales de un mismo estado.

La Constitución del 2008 en el Ecuador, es muestra de grandes avances en materia de descentralización, cooperación internacional, desarrollo territorial e integración regional.

La descentralización efectiva permite que los procesos de construcción de planes operativos, planes de ordenamiento territorial, de proyectos de desarrollo, políticas públicas, entre otros, utilicen como insumos las necesidades levantadas en territorio, la gran biodiversidad de nuestra región, así como las características sociales, culturales, económicas, geográficas, hacen de cada territorio una unidad con condiciones específicas. Se convierte justamente en un proceso efectivo, cuando la competencia es trasladada acorde a lo determinado en la CRE, es decir, junto con recursos y capacidades. Y al ser desarrollada, coordina con el gobierno central la ejecución de sus actividades.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, como ciudad capital de la provincia de Loja, ha influido fuertemente en las relaciones del Ecuador con Perú a lo largo de los años y de acuerdo a la organización territorial determinada por el estado ecuatoriano, es cabecera zonal, de la Zona de Organización Nro. 7. Por su papel como Dirección de Zona, se precisa el análisis de políticas de desarrollo territorial intrafronterizo, que permita una mejor adaptación, comprensión y sinergia con las provincias vecinas (El Oro y Zamora) generando no solo mancomunidad, sino la construcción de un actor como conjunto, una región, con mayor poder de participación en la esfera internacional. Se considera fundamental también, la capacidad del GADML,

de ser líder en el proceso de integración regional, incorporando cantones fronterizos, que permitan efectivamente, generar encadenamientos, redes, infraestructura, proyectos de conservación, entre otros, con el país vecino.

También, el factor cultural y artístico en la ciudad de Loja, es uno de sus principales atractivos turísticos, proyectos como el Festival Internacional de Artes Vivas, han permitido a la ciudad de Loja, ser anfitrión de grandes obras teatrales, musicales y presentaciones en vivo de artistas en el mes de noviembre al celebrar sus fiestas. Este proyecto internacional, dedicado totalmente a la música, es la piedra angular de la participación internacional de la ciudad de Loja, a partir del mismo, surgen dudas y propuestas para participar de manera más activa no solo en la agenda del turismo o del entretenimiento, sino también, en la construcción de una ciudad más amigable con sus próximas generaciones y con el medio ambiente, adoptando en la construcción de sus políticas, los objetivos de desarrollo sostenible y la internacionalización.

Para Máximo Quizhpe, director financiero del Municipio de Loja, a pesar de contar con los recursos y de ejecutar los mismos, se han requerido de grandes esfuerzos institucionales para no paralizar servicios básicos como el agua, recolección de basura, entre otros (Díaz 2020). Lo que evidencia una oportunidad para la internacionalización en la búsqueda de mecanismos o modelos de gestión garantizados y también en la presentación de proyectos a organismos multilaterales.

Tabla 1
Porcentaje de ejecución presupuestaria del Municipio de Loja (octubre)

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	AÑO (oct)
88,79%	2020
82,21%	2021
86,21%	2022

Fuente: GAD Loja
Elaboración propia

La cooperación internacional correctamente manejada puede permitir la inyección de porcentajes considerables de recursos económicos, pero sus bondades van más allá del de este factor. Programas de desarrollo, tecnología, modelos de gestión y asesoría internacional, destacan entre algunos de los posibles beneficios a percibir por optar por la internacionalización de las ciudades. Se vuelve pues, una necesidad imperante analizar la capacidad de gestionar en la esfera internacional los recursos, procesos y procedimientos necesarios para mejorar las condiciones de desarrollo para la sociedad lojana en su

conjunto, a través de, incorporar a los procesos de construcción de sus políticas públicas las perspectivas de desarrollo territorial transfronterizo, pudiendo aprovechar los elementos inherentes a su territorio de mejor manera.

Para tal efecto, la Constitución de la República del Ecuador establece en el Art. 264.- “Los gobiernos municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley: 14) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias”. También, en el Art.- 290.- manifiesta que: “El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones: 1) Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes”. Es preciso también, incorporar al análisis lo establecido en el (Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial 303 19 octubre 2010), en particular los artículos detallados a continuación:

Art.- 55.- Competencias exclusivas del gobierno autónomo descentralizado municipal. - Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley: n) Gestionar la cooperación internacional para el cumplimiento de sus competencias.

[...]

Art.- 131.- Gestión de la cooperación internacional se determina que: Los gobiernos autónomos descentralizados podrán gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y los principios de equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.

[...]

Art. 293.- Hermanamientos. - Los gobiernos autónomos descentralizados promoverán los estatus de hermanamiento con gobiernos descentralizados de otros países del mundo en el marco de la cooperación internacional, [...], Los gobiernos autónomos descentralizados fronterizos podrán emprender programas de cooperación e integración para fomentar el desarrollo, la prestación de servicios públicos y preservación del ambiente. Se establecerán procesos de desarrollo de los territorios de conformidad con los convenios y tratados internacionales suscritos por el estado, bajo los principios de la paz, el respeto a la soberanía e integridad territorial y el beneficio recíproco, de manera que se garantice a sus habitantes el ejercicio pleno de sus derechos.

Al evidenciar la total capacidad de gestionar recursos en la esfera internacional, es necesario realizar un análisis del sistema de ejecución del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja en torno a la competencia de cooperación internacional, entendiendo como sistema de ejecución todas las actividades, programas, planes, proyectos, políticas, instituciones creadas en pro de la cooperación internacional por el Municipio de Loja.

Con la finalidad de indagar la realidad en territorio y como consecuencia de ello procurar una mejora de la gestión institucional del GADML, se plantea la siguiente pregunta: ¿Qué acciones estratégicas podrían fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja? De la pregunta planteada previamente, se desprende también la siguiente interrogante: ¿Qué beneficios percibiría el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, al fortalecer sus capacidades, tanto técnicas como administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional en el periodo 2023 -2027? El presente trabajo de investigación, propone acciones estratégicas encaminadas al fortalecimiento de las capacidades institucionales; administrativa y técnica, del sistema de ejecución de competencia del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja para la cooperación internacional. Así como:

- Analizar las capacidades institucionales en términos administrativos y técnicos del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.
- Identificar áreas claves, necesidades y oportunidades de desarrollo en el contexto internacional para el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.
- Diseñar estrategias de desarrollo territorial transfronterizo que contribuyan al fortalecimiento de la gestión institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja en la esfera internacional.
- Definir bases de un marco institucional de relaciones territoriales intrafronterizas, que permitan un mejor desarrollo en la esfera internacional.
- Identificar actores a relacionarse en el accionar internacional, en beneficio del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.

El presente trabajo es de tipo exploratorio. En una primera etapa, se realizó el análisis bibliográfico de las aristas señaladas en el marco conceptual con el fin de disponer de todas las referencias y conceptos que contribuyeron a la consecución de los objetivos. Se analizó también, el desarrollo del Gobierno Autónomo Descentralizado de Loja en la esfera internacional, a través del estudio de su sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional. Entendiendo como sistema de ejecución todos los esfuerzos, actividades, programas, proyectos, políticas, instituciones creadas en beneficio de la

participación de GADML en la arena internacional, así como su agenda, y las actividades con fines económicos o políticos que se puedan plantear dentro de la misma.

En un segundo momento se generó un proceso de investigación de campo, para recoger información secundaria desde actores principales de la ciudad de Loja. Dicha recolección se realizó a través de entrevistas semiestructuradas con representantes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, Gobierno Provincial de Loja, y Plan Binacional capítulo Ecuador.

Capítulo primero

Evolución de las Relaciones Internacionales; Actores y objetivos

Se describe a continuación, de manera breve, los hitos de mayor relevancia en la creación, consolidación y modificación del modelo de relaciones internacionales, así como su aporte histórico, su relevancia y su impacto en la realidad social. Dentro del esquema de análisis e interpretación de la realidad social, entendida como un conjunto de subrealidades, únicamente divisibles en términos académicos, destacan: Política, económica, cultural y psicológica como se grafica en la siguiente imagen:



Figura 1. Inserción del campo de estudio de las Relaciones Internacionales en la Realidad Social Fuente y Elaboración: Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas (Oviedo 2016, 8).

La realidad política es objeto de estudio de la ciencia política, misma que se analiza en el entorno interno o nacional y externo o internacional. En ambos escenarios, se estudia el poder político y es aquí donde se precisa la diferencia entre ellas. La realidad política interna se maneja bajo la teoría de un poder centralizado por el estado y plenamente reconocido por la sociedad mediante una relación de subordinación, mientras que, en el sistema internacional el poder de cierta forma se desconcentra en todas las unidades que lo componen (estados). La Organización de Naciones Unidas, fue creada en un contexto postconflicto donde su intención ha sido actuar como organismo articulador de esfuerzos y conciliador de conflictos, sin embargo, la complejidad de la dinámica internacional, coloca límites a los esfuerzos de N.N.U.U (Oviedo 2016, 6).

Historia

Es oportuno, realizar una revisión histórica de los hitos que constituyen el actual sistema de relaciones internacionales, con el objetivo de conocer a detalle las transiciones suscitadas, así como las motivaciones que generaron esos procesos de cambio. Comprender la estructuración del sistema, también permitirá entender de mejor manera las relaciones entre sus actores.

En mayor medida los antecedentes del sistema internacional contemporáneo se componen de elementos rescatados de: la Grecia clásica; no solo con el término soberanía, entendida como la autoridad del estado en base al reconocimiento de la misma por otros actores, sino también a la relación entre individuo, sociedad y sistema de gobierno. Y de la antigua Roma de la cual se acoplan los pensamientos del estado de derecho y la conformación de milicias (Mingst y Arreguín 2018, 36). El sistema internacional entonces, podría definirse en una primera instancia como un conjunto de elementos acoplados desde sus unidades individuales, pero con miras a un objetivo común.

Relevancia

El análisis de actores, motivaciones, objetivos en pro de la constitución de un sistema de relaciones internacionales, es ciertamente relevante. El filósofo inglés Thomas Hobbes, describe en su obra *Leviatán* las características de una sociedad en un estado de Naturaleza, es decir, evidencia el caos y la incertidumbre que genera la falta de un ente de control que garantice seguridad entre los actores y que define reglas y mecanismos de cooperación. En la esfera internacional, se puede generar una similar reflexión, las guerras mundiales, los conflictos entre países en términos económicos, religiosos, entre otros, reflejan la necesidad de organización y consensos. El ginebrino Jean-Jacques Rousseau, considera el bien común como uno de los principales objetivos a perseguir. En atención a dicha línea de pensamiento, plantea la fábula del ciervo y la liebre. En una sociedad organizada, cada una de las partes, cumple un propósito específico y necesario para la consecución del objetivo común. Dicho de otra manera, un grupo de cazadores persiguen un ciervo, el cual por su tamaño representaría comida para todo el grupo, si un cazador observa una liebre, puede decidir perseguirla, saciando así, de manera rápida su necesidad y afectando la consecución del objetivo común. Para ello plantea la creación de comunidades en las cuales prevalecerá la voluntad general. (Mingst y Arreguín 2018, 29).

Ante lo descrito brevemente, la necesidad de un sistema internacional que permita cooperación y desarrollo es evidente. Aunque dichas analogías hacen relación a sistemas de organización con el objetivo de mostrar la necesidad de organizar la esfera internacional, no se ha hecho referencia a los problemas que generan dichos modelos. Por ejemplo, la organización de estados nacionales con el objetivo de promover una u otra ideología político-económica, ha traído muchas veces consigo guerras y pérdidas económicas. O ¿Qué podría garantizar que no se ejecute una dictadura mundial? Las desigualdades e injusticias entre países de realidades distintas, ¿Quién las mitiga?

Ante ello, es preciso, no solo hacer referencia a las necesidades sino también a las complicaciones con el objetivo de no incorporar modelos previamente establecidos, sino construir y consolidar un sistema preventivo y reactivo, tanto a las necesidades y objetivos mundiales como a las dificultades experimentadas en territorio. Metodologías como el Bottom - Up¹ permitirían acercarse por el camino correcto. Se ha evidenciado la necesidad de organización, pero organización, acompañada de innovación y entendimiento de los problemas en territorio. Ante la necesidad de explicar a detalle los hechos que han tenido relevancia en la esfera internacional, a continuación, una aproximación teórica a los distintos paradigmas dentro de las relaciones internacionales, su evolución y principales exponentes.

1. Relaciones Internacionales: Realismo

Las teorías que buscan explicar las relaciones internacionales han experimentado una constante evolución a lo largo de la historia. Entre estas teorías, el paradigma realista como eje fundamental, influencia la comprensión de los actores estatales en el ámbito internacional. En este contexto, varios académicos han abordado el realismo desde distintas perspectivas, proporcionando una visión multidimensional que merece ser examinada con detenimiento. Entre ellos desataca Hans Morgenthau, uno de los precursores del realismo clásico, sostiene que la política internacional es esencialmente una lucha por el poder.

En su obra “Política entre las Naciones” (Morgenthau 1992) argumenta que los estados actúan de manera racional en busca de precautelar sus propios intereses, y el poder se convierte en el instrumento para la búsqueda de dichos intereses. Este concepto,

¹ Incorporación de beneficiarios de políticas públicas en toma de decisiones (Arnstein 1969)

fuertemente ligado con el de la “política como poder” termina en la actualidad, distando de la realidad internacional y local, ya que no es el poder y su ejecución el principal objetivo en la actualidad. Es evidente como para Morgenthau, el estado era el único capaz de gestionar en la esfera internacional sus necesidades, si bien es cierto, en su momento, por la realidad del estado-nación esta teoría tuvo mucha acogida, la realidad internacional actual, que ya no se basa en la dinámica de guerras, en su mayoría de casos, requiere un nuevo análisis y marco institucional. En su momento, el concepto de Morgenthau, sería la base para el análisis de las relaciones y del marco de poder entre estados. Es preciso para el efecto del presente estudio, incorporar al análisis, los postulados de John Mearsheimer en su libro “The Tragedy of Great Power Politics”, publicado en 2001, obra en la cual se detalla la corriente de pensamiento conocida como ofensivismo estructural, donde prima la naturaleza agresiva inherente a los estados y es dicha agresividad, el motor de las relaciones que interactúan en un sistema internacional sin un líder claro, es decir anárquico.

Como aspecto fundamental de la teoría de Mearsheimer, en un sistema internacional sin una autoridad central que imponga reglas y mantenga el orden, los estados actúan de manera ofensiva para maximizar su seguridad. Se manifiesta que la competencia por el poder impulsa a los estados a adoptar políticas que buscan asegurar su supervivencia y prosperidad, incluso si esto implica comprometer la seguridad de otros actores estatales. También se refiere a este comportamiento agresivo como una respuesta racional a la incertidumbre y a la necesidad constante de adaptarse a un entorno internacional dinámico, este comportamiento, altamente relacionado con el inicio de la civilización humana, evidencia como los más fuertes, sean estados o personas, no siempre tienen la razón, por lo que se deberá establecer un marco que rijan dichas relaciones de poder alrededor de un objetivo mayor.

Desde la perspectiva de Mearsheimer, la naturaleza humana y la estructura del sistema internacional son los principales impulsores del comportamiento agresivo de los estados. Argumenta que, en última instancia, los líderes estatales están motivados por el deseo de maximizar su poder relativo y garantizar la supervivencia a largo plazo de sus estados. Este enfoque en la competencia y la lucha por el poder como fuerzas motoras a las acciones de los estados, agrega una perspectiva crítica al realismo tradicional, que a menudo se centra en aspectos más defensivos del comportamiento estatal. De la necesidad de supervivencia, al desarrollo de conflictos bélicos por poder, han transcurrido varios años y cambios en la dinámica.

Para Mearsheimer, la búsqueda incesante de seguridad y poder por parte de los estados conduce inevitablemente a conflictos y guerras. En este sentido, la tragedia no es solo un posible resultado, sino una inevitabilidad estructural. La lucha por la supervivencia y el deseo de mantener o aumentar la posición relativa en el sistema internacional generan una dinámica peligrosa que puede desencadenar espirales de conflicto y violencia.

Al observar la conducta de grandes potencias a lo largo del tiempo, señala que “las guerras y las rivalidades geopolíticas no son aberraciones, sino manifestaciones previsibles de un sistema en el que la seguridad y el poder son las principales monedas de cambio” (Mearsheimer 2014, 238).

Ciertamente, esta manera de entender y cuestionar el sistema internacional tiene implicaciones considerables en el diseño de políticas públicas. Al reconocer la tendencia innata de los estados por actuar ofensivamente, se plantea la pregunta de cómo gestionar y mitigar los conflictos en el sistema internacional. El autor sugiere que el equilibrio de poder y la disuasión son herramientas fundamentales, pero que se han quedado cortas en la resolución de conflictos actuales, la conceptualización de un modelo basado en poder, genera inestabilidad incluso en situaciones con aparentes acuerdos, ya que naturalmente todos los participantes buscarán aumentar sus beneficios y ante ello recaerán en el conflicto.

A través de su análisis del impacto de las estructuras de poder globales en la sociedad, proporciona una perspectiva crítica, ciertamente relevante para el análisis actual de las relaciones internacionales. Su investigación invita a cuestionar los mecanismos básicos que determinan el comportamiento del estado y plantea varios postulados con el fin de plasmar objetivos comunes que permitan cooperación y por lo tanto, evitar conflictos.

Bajo la misma línea del pensamiento realista, Kennet Waltz, ha aportado de manera significativa a la evolución del sistema internacional y su marco conceptual, a través de sus publicaciones, en un principio influido fuertemente por el paradigma del realismo, decide apartar para el estudio la visión centrada en el estado y propone analizar la relevancia del sistema internacional y a través del mismo entender porque se comportan de cierta manera los estados en el ámbito internacional. Es decir, se analiza como el sistema como tal ejerce también relaciones de poder, como sus postulados generan reacciones y como todos estos elementos constituyen una base fundamental para el análisis de sistema internacional.

La esfera internacional, bajo el enfoque del realismo analiza tres niveles: Individuo, estado y Sistema. Se considera fundamental expandir el lente para incluir el sistema internacional en su totalidad, toda vez que la estructura del sistema, más que la naturaleza o la política de los individuos y estados, es el principal determinante del comportamiento de los actores estatales (Waltz 1976, 59).

Se observan las primeras diferencias con teorías anteriores como la de Hans Morgenthau, quién se centraba para el análisis únicamente en el estado, Waltz por otro lado propone revisar la estructura del sistema internacional como un factor determinante para plantear un enfoque mucho más incluyente. Según Waltz, los sistemas internacionales se pueden clasificar en dos categorías: sistemas bipolares y sistemas multipolares. En un sistema bipolar, dos actores principales (generalmente potencias) dominan la escena internacional, mientras que, en un sistema multipolar varios estados tienen una influencia significativa. Cada tipo de sistema tiene sus propias dinámicas y desafíos, y Waltz argumenta que estas estructuras influyen directamente en el comportamiento de los estados. Dicho ello, será de gran aporte para el presente estudio el análisis del poder estatal por un lado y por el otro la estructura del sistema internacional (Waltz 1976, 135). Se hace referencia nuevamente a las relaciones suscitadas dentro del sistema como uno de los determinantes claves, relaciones que, en este caso, se analizan correctamente ya que vinculan los intereses de los actores según la conformación del sistema, evidenciando así, un análisis mucho más integral.

La teoría de los sistemas internacionales de Waltz generó debates sustanciales sobre la relevancia del poder estatal en comparación con la estructura del sistema. Mientras que los realistas clásicos veían al poder estatal como la fuerza motriz detrás del comportamiento internacional, Waltz desplaza el enfoque hacia la influencia de la estructura del sistema sobre la toma de decisiones de los estados. Esta transición de perspectiva lleva a una comprensión más matizada del papel del poder estatal en las relaciones internacionales. Dicho poder sigue siendo un elemento crucial, pero, la distribución del poder dentro del sistema y las restricciones impuestas por la estructura del sistema son factores igualmente significativos (Waltz 1976, 182).

La nueva definición desafía las interpretaciones tradicionales de las relaciones internacionales y conforma nuevos matices de análisis. Tanto en un sistema bipolar, como el caso de la Guerra Fría, Estados Unidos de América y la Unión Soviética, donde se disputaban el control del mundo con guerras por fuera de sus territorios, como en un sistema multipolar, la competencia y las tensiones pueden ser más complejas debido a la

presencia de múltiples actores con intereses divergentes. Este enfoque sistémico invita a analizar el sistema internacional desde una visión integral, dicha visión planteada por Waltz pero limitada en consideración de las necesidades actuales se puede considerar como la piedra angular del sistema de relaciones internacionales presente, ya que considera otros factores más que la decisión o intención estatal, pero no discute aún, la capacidad de intervenir en la esfera de otros actores, sean estas organizaciones criminales que en su mayor parte son de carácter internacional, empresas privadas que en su búsqueda de mayor rentabilidad se expanden a otros territorios y también, las organizaciones de la sociedad civil que buscan contribuir a un desarrollo sostenible, entre otros.

La visión holística de la propuesta detallada en líneas anteriores, ha influido también en el desarrollo de nuevas teorías, como el neorrealismo, pues se ha buscado incorporar más elementos para entender la red internacional actual ante la gran cantidad de limitaciones de la propuesta del realismo, y también, ante la evidencia de como el panorama internacional, como sucesos como la Guerra Fría, requiere incorporar dimensiones teóricas distintas.

2. Relaciones internacionales: Neorrealismo

El neorrealismo nace y se consolida a partir de la clara evidencia de las limitaciones del realismo clásico y su necesidad no solo de ampliar la teoría, sino de comprender y poder influir de manera positiva en el ejercicio práctico de las relaciones internacionales.

En el vasto campo del sistema internacional, la comprensión de los procesos psicológicos en la toma de decisiones de los líderes y la percepción de las potencias mundiales es esencial, por lo que el enfoque de estudio se vuelve cada vez más incluyente, considerando aspectos en un principio, dejados fuera del análisis.

La volatilidad del sistema internacional invita a varios autores a pronunciarse y desarrollar sus percepciones conceptuales, Robert Jervis en su obra “Perception and Misperception in International Politics” publicado en 1976, incorpora elementos psicológicos y percepciones en su teoría asegurando que, estas y las erróneas interpretaciones pueden ser factores determinantes en las decisiones de los actores internacionales. Una percepción errónea, por lo tanto, podría generar situaciones de conflicto a partir de la falta de información. Jervis exclama que la toma de decisiones de

los estados no está determinada únicamente por la distribución del poder en el sistema internacional, sino también por las percepciones de los actores, enfatizando en las subjetivas. Argumenta que las interpretaciones erróneas de las intenciones y acciones de otros estados pueden llevar a decisiones subóptimas y, en algunos casos, a conflictos innecesarios. Considero totalmente acertada la incorporación del análisis de las percepciones. Desde las guerras en tiempos de los incas, hasta las batallas modernas en la primera o segunda guerra mundial, las percepciones han jugado un papel fundamental. Un ejemplo de ello, se evidencia cuando se colocó guerreros falsos, es decir, generando la percepción de poseer más combatientes y ellos, asegurando ciertas zonas, los incas lograron defender muchas veces su territorio de los invasores. También, un poco más cercano a la actualidad, se hacía creer a la inteligencia del enemigo en la segunda guerra mundial, que ciertas zonas estaban totalmente bloqueadas con “tropas” para sesgar sus caminos. Por todo ello, no solo se debe considerar la intención de un actor por colonizar, o perpetuar sus intereses, sino las reacciones de otros, los factores que impulsan dicho interés, las consecuencias que dichas acciones generan y por lo tanto, el componente humano, como parte determinante del sistema.

Este enfoque psicológico enriquece la teoría neorrealista al proporcionar una comprensión más detallada de los mecanismos detrás de las decisiones estatales, destaca la importancia de entender cómo los líderes y las naciones perciben el mundo que los rodea. Dicho argumento genera preocupación ya que se ha evidenciado a lo largo de la historia, como los cambios de gobierno, en una gran cantidad de países van de un polo a otro, es decir, de una postura ideológica a otra fuertemente contraria. Por todo ello, cambios en el sistema internacional e inestabilidad, se avizoran frente a procesos electorales, en donde mantener el curso de las acciones de los actores, ha sido una verdadera odisea. Su enfoque analítico se centra en las formas comunes de percepción errónea, con un énfasis particular en la sobreestimación de la influencia propia. En el ámbito de las relaciones internacionales, este fenómeno puede tener consecuencias profundas, ya que las decisiones basadas en percepciones distorsionadas pueden conducir a conflictos innecesarios, malentendidos y oportunidades perdidas para la cooperación internacional.

Su enfoque analiza representaciones de apreciación distorsionada, en particular la sobreestimación de la propia influencia. Dicha sobreestimación, puede generar conflictos innecesarios y oportunidades perdidas en las relaciones internacionales, lo que acarrea consecuencias importantes. Jervis reflexiona sobre la cuestión de que los líderes con

frecuencia enfatizan demasiado la influencia de sus propios estados sobre otros actores globales. Varios factores, como la cultura nacional, la historia o la falta de información objetiva, pueden contribuir al sesgo cognitivo. Comprender estos errores es crucial en el estudio de las motivaciones de los actores internacionales.

Los aportes de Jervis, son dignos de profundizar, toda vez que pudo relacionar efectivamente sus postulados teóricos con eventos significativos de la historia europea. Un ejemplo de ello, es su análisis de las relaciones internacionales durante los siglos XIX y XX, donde los errores de percepción jugaron un papel crucial en la configuración de varios eventos.

En el contexto del siglo XIX, un caso ilustrativo es la situación que condujo a la Primera Guerra Mundial. El autor analiza cómo las potencias europeas subestimaron la complejidad de las alianzas y malinterpretaron las intenciones de otras naciones. La creencia errónea en la capacidad de controlar la situación y la subestimación de las verdaderas intenciones de los actores internacionales contribuyeron a un conflicto a gran escala que alteró el curso de la historia.

En el siglo XX, de igual manera, refiriéndose a conflictos bélicos, la Guerra Fría proporciona un terreno fértil para la aplicación de las ideas de Jervis. La percepción errónea de las intenciones de Estados Unidos y la Unión Soviética alimentó la carrera armamentista y la tensión global. La sobreestimación de la amenaza percibida por ambas superpotencias llevó a decisiones estratégicas que, en retrospectiva, podrían haberse evitado con una comprensión más precisa de las motivaciones y percepciones del otro lado. Es preciso concluir, gracias a los análisis del Jervis, que en el siglo XIX se subestimó el poder de las naciones que participaban activa o pasivamente en la guerra, dicho sesgo fue piedra angular de uno de los acontecimientos más devastadores de la historia humana, por otro lado, a pesar, una gran cantidad de teorías, preceptos y directrices de postguerra que buscaban evitar la repetición de la Primera Guerra Mundial, un siglo después, la historia se repite resaltando los postulados de Jervis cuando Estados Unidos y la Unión Soviética basados en lo que pensaban, que su contraparte planeaba (sobreestimación), ejecutaron grandes cantidades del presupuesto general de sus naciones en carreras armamentistas, de espías, y promoviendo varias guerras en distintos territorios, alineándose más, a la suposición, que a responder las necesidades de sus sociedades. Los líderes, en un intento de proteger sus propios intereses nacionales, a menudo se encontraron en situaciones donde la información era escasa y el tiempo era limitado.

Continuando con el análisis del paradigma del neorrealismo con el objetivo de comprender el dinamismo de la esfera internacional y evidenciar su volatilidad, se incorpora al análisis los preceptos de Barry Buzan, detallados en su libro “People, States and Fear” publicado en 1983, donde presenta una visión cada vez más integral de la seguridad internacional. Buzan pretende redefinir el concepto, intención que evidencia los constantes cambios y la necesidad de ampliar cada vez más el análisis entorno a la esfera internacional.

Introduce el concepto de *securitization* como el proceso mediante el cual, los problemas que impacten de manera considerable a los estados deben ser correctamente identificados y elevados a la categoría de amenazas de seguridad, lo que justifica el uso de medidas excepcionales y urgentes para abordarlo. En otras palabras, es la construcción de problemas no tradicionalmente relacionados con la seguridad como amenazas de seguridad para movilizar recursos y atención (Buzan 1983, 78).

A continuación, se ejemplifica el concepto de *securitization* considerando la importancia del mismo para el presente estudio. En la actualidad la población mundial, se encuentra aun recuperándose de una de las crisis sanitarias más grandes de la historia, el COVID-19. La propagación de enfermedades altamente contagiosas y mortales ha llevado a los gobiernos a *securitizar* la salud pública, al presentarse como una amenaza para la seguridad nacional. También, en la actualidad con un desarrollo incesante del mundo digital, la ciberseguridad se ha securitizado al configurarse como una gran amenaza que puede tener consecuencias graves para la seguridad e integridad de los estados.

Como efectos de dichos ejemplos, se ha evidenciado una mayor cooperación internacional en materia de salud, la elaboración conjunta de protocolos de respuesta, la asignación de recursos para investigación y desarrollo de vacunas, así como, la creación de agencias especializadas de análisis y la cooperación internacional para amenazas cibernéticas respectivamente. La *securitización* va más allá de la identificación de amenazas; implica acción de política pública integral, mediante la cual, los actores estatales normalizan medidas extraordinarias como acciones de respuesta a dichas amenazas. Pero Buzan, no solo reconfigura el concepto de seguridad, también, establece las bases para la teoría del regionalismo, es decir, reconoce la importancia de analizar las dimensiones regionales en la seguridad internacional, lo cual se traduce en una expansión considerable de las fronteras del concepto de neorrealismo. Y es que las dinámicas de seguridad varían según la región y los factores que componen la misma, por lo que

considerar las peculiaridades es clave para el éxito del análisis. Además, al reconocer la importancia de las especificidades regionales, se enriquece la comprensión teórica y práctica de las dimensiones que caracterizan las relaciones internacionales contemporáneas (Buzan 1983, 121). Por ejemplo, para entender la dinámica de las tensiones en Medio Oriente, es preciso ahondar en su diversidad étnica, religiosa, cultural, social, así como en las rivalidades históricas que constituyen componentes claves para su comprensión.

De igual manera, la teoría del regionalismo sostiene la importancia de la interconexión entre las regiones y cómo los eventos en una región pueden generar impacto en otras partes del mundo. Por todo ello, se concluye que se reconoce la presencia y acción de actores no estatales en la configuración de la seguridad internacional, entre ellos a empresas multinacionales, organizaciones internacionales, actores subnacionales, entre otros, que desempeñan un rol fundamental en la identificación de las potenciales amenazas y por lo tanto, en las acciones a tomar antes las mismas.

La inclusión de estos aspectos sociales, culturales y de otros actores agrega una capa adicional de complejidad al análisis del sistema internacional, ya que implica que no existe un único camino para su análisis e interpretación. En lugar de ello, las respuestas a este esquema están moldeadas por las interpretaciones culturales y las dinámicas sociales, lo que establece un sistema multidimensional de acción, con varios actores y por lo tanto varias posibilidades. A pesar de las diferencias en sus enfoques, lo estipulado por Jervis y Buzan llega a complementarse. Jervis, resalta la importancia de las percepciones individuales y proporciona una capa adicional de comprensión sobre cómo se formulan las políticas estatales. Buzan, al ampliar la definición de seguridad y considerar factores regionales, enriquece el neorrealismo al hacerlo más flexible.

Ambos autores, desde sus teorías, condenan la simplicidad de la estructura del realismo y del neorrealismo, proponiendo una dimensión más compleja de análisis. Este robustecimiento conceptual es esencial para abordar la complejidad de los fenómenos internacionales y para desarrollar teorías más dinámicas que puedan explicar y prever el comportamiento de los actores de la esfera internacional en varias dimensiones.

3. Relaciones internacionales: Liberalismo

Continuando con el estudio de la evolución teórica y paradigmática de las relaciones internacionales, se analiza la corriente del liberalismo, misma que se

caracteriza por complejizar el debate en la esfera internacional mediante la inclusión de un enfoque que abarca el análisis de varias dimensiones. Es importante recalcar también, que el Liberalismo como corriente de las relaciones internacionales, ha incorporado la presencia de otros actores además de los estados en la esfera internacional, y también, presenta un enfoque distinto en relación al medio utilizado para perseguir el fin, es decir, desplaza de cierta forma al poder bélico ya que se empieza a sugerir que los estados nación, podrían tener más intereses en la esfera internacional que el de inmiscuirse en conflictos bélicos.

Entre los exponentes más destacados del liberalismo, es preciso citar a Joseph S. Nye Jr, en su libro “Soft Power: The Means to Success in World Politics” publicado en 2004, presente una visión que si bien es cierto incorpora más elementos que la fuerza militar de los estados, su premisa central se basa en la inclusión del concepto de “poder blando” el cual se refiere a “la capacidad de influir en otros actores internacionales a través de la atracción y la persuasión, en contraste con el poder duro que implica el uso de la fuerza militar” (Nye 2004, 105). No solo significa un punto de quiebre en lo teórico, sino que esta perspectiva es deseable porque desplaza al poder bélico e incorpora valores y principios democráticos e institucionales. Los estados y las entidades subnacionales que adoptan estrategias basadas en el poder blando encuentran un camino efectivo para inmiscuirse en la dinámica global sin depender del poder bélico. Un ejemplo contemporáneo es lo generado por ciudades globales como Singapur, que, a través de la promoción de sus capacidades en educación, tecnología y sostenibilidad, ha logrado internacionalizar sus objetivos e influir en la escena internacional sin recurrir a medidas que impliquen destrucción o guerra (Inkenberry 2011, 20).

Se vuelve de trascendental importancia para el desarrollo mundial, perseguir teorías o paradigmas que se mantengan lo más posible, lejos de los enfrentamientos militares. En ese sentido, la teoría de la orquestación liberal se presenta como una opción viable ya que considera la participación de actores locales en el ámbito internacional. Conforme la consecución de objetivos como cooperación y resolución pacífica de disputas, los estados y entidades subnacionales participarían como abanderados en sus jurisdicciones, de los objetivos internacionales (Ikenberry 2006, 54).

Es en el liberalismo, donde se aplica en realidad un espectro más amplio en lo que refiere al sistema internacional. Por los hechos suscitados a lo largo de la historia, la primera intención de los estados nación fue siempre armamentista. A partir de varios sucesos mundiales, así como del aporte de varios pensadores, la relación entre estados

pasa de ser una relación de alianza o enemistad en términos de guerra, a buscar en sus contrapartes internacionales, planes, programas o proyectos que les permitan trabajar juntos y avanzar hacia objetivos de desarrollo sostenible.

Este trabajo coordinado se define como interdependencia y se ancla directamente a la teoría de Robert O. Keohane, quien sostiene la premisa que, generando interconexiones en varias aristas, como la económica, cultural, ambiental, entre otras, se minimiza la posibilidad de conflictos violentos, ya que el interés de supervivencia se ve contrarrestado por la cooperación y el mantenimiento de relaciones estables. La interdependencia compleja, por lo tanto, se presenta como un freno a la escalada de tensiones y conflictos, estableciendo un terreno propicio para la cooperación y la resolución pacífica de disputas, la construcción de instituciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Plan Marshall reflejan iniciativa de los Estados Unidos de América, por fomentar el desarrollo económico e integración. (Keohane y Nye 2011, 37). Si bien es cierto el Plan Marshall o también llamado European Recovery Program, fue iniciativa de los Estados Unidos para ayudar en términos de recuperación económica, en la actualidad, se ha evidenciado como la OTAN, genera apoyo para la integración regional y superación económica de los países miembros, pero también, se presenta como una organización fuerte en términos militares con numerosos pronunciamientos e influencia en los conflictos bélicos actuales. Las tensiones globales no se han extinguido, pero se rescata como las instituciones internacionales, se han mantenido firmes en sus propósitos de mantener la paz global ante la creciente situación de guerra y solicitud de involucramiento a las superpotencias.

Estas perspectivas teóricas no solo han moldeado la política exterior de Estados Unidos, sino que también ha desempeñado un papel crucial en el sistema internacional, con el surgimiento de la paradiplomacia. La participación activa de actores subnacionales en asuntos internacionales, fue posible debido a la estabilidad lograda a partir del involucramiento de varios actores y a través de ellos la reorganización de las determinantes claves para el estudio de los internacionalistas.

4. Relaciones internacionales: Institucionalismo Liberal

El institucionalismo neoliberal, refuerza lo descrito por los defensores del liberalismo, sin embargo, involucra varias dimensiones adicionales para el análisis de los actores que generan impacto en la esfera internacional. Autores como Michael Barnett y

Martha Finnemore, en su libro “Managing Global Institutions: International Organizations and the Global Economy” publicado en 2002, realizan un análisis detallado y plantean varios postulados referentes a la importancia de relaciones que mantienen las organizaciones internacionales y la economía global. En este contexto, las organizaciones internacionales actúan de mediadores entre los intereses de los estados, y permiten diversos espacios para que estos negocien y coordinen sus políticas en función de un bien superior, la sostenibilidad y sustentabilidad del planeta. La creación de normas, la socialización de información y por supuesto, la resolución de disputas son algunas de las funciones más destacadas de este tipo de organizaciones.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), La Organización Internacional del Trabajo (OIT), La organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), El Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HÁBITAT) son algunos de los ejemplos de organizaciones internacionales contemporáneas con gran capacidad de impacto en las políticas de los estados naciones y de los estados subnacionales. La gestión correcta del poder blando por parte de estas organizaciones, han permitido que los gobiernos locales se involucren en la consecución de los objetivos de desarrollo, generando incluso espacios para determinar el futuro de las políticas públicas a nivel local, como por ejemplo *Hábitat*, que busca definir las pautas para un crecimiento ordenado, sostenible y sustentable de las ciudades, al considerarlas como el primer enlace en la cadena del desarrollo. Unidades que, al ser correctamente administradas, reflejarán en el estado nación y en sus ciudades vecinas las consecuencias y beneficios de la internacionalización. Sin embargo, las organizaciones internacionales, son también instituciones heterogéneas, con grados de poder e influencia variables, para su estudio es preciso profundizar en tres factores: 1) Mandato: El alcance del mandato de una OI determina la gama de temas que puede abordar. 2) Recursos: Los recursos financieros y humanos de una OI determinan su capacidad para cumplir su mandato. 3) Legitimidad: La medida en que una OI es percibida como legítima por los estados y otros actores determina su capacidad para influir en las relaciones (Barnett y Finnemore 2004).

Es preciso entonces, realizar un breve análisis de como las teorías internacionalistas, se han visto modificadas por los hechos, a pesar de incluir a las organizaciones internacionales, no se detalla claramente la capacidad de influir en la esfera internacional de los actores locales, la cual representa a criterio de quién suscribe, una de sus debilidades más representativas. Como parte de un sistema internacional,

donde los estados, a través de sus ministerios representan los intereses de la mayoría, los gobiernos locales se ven desplazados y se los cubre bajo el paraguas de la dinámica de estados. ¿Puede un gobierno local no coincidir con las políticas de estado? Considerando la multidimensionalidad de los territorios, y la diversidad tanto étnica como cultural, ¿Puede la totalidad del territorio nacional agruparse bajo la misma política pública determinada por el centralismo? La respuesta es no. En el caso particular de Ecuador, es evidente como las dinámicas fronterizas del norte y del sur requieren pronunciamientos y políticas diferenciadas. La frontera norte, cuenta con un gran contingente militar y policial por la presencia de grupos guerrilleros y narcotraficantes en Colombia. También, por su cercanía a la ciudad capital, y con el objetivo de promover el comercio con Colombia, la estructura vial del norte del país se encuentra en buen estado. En la frontera sur, por ejemplo, la conectividad vial no ha sido intervenida y es deplorable, además, existe muy poco control en la frontera con el Perú, lo que ha facilitado el contrabando de gas, combustible, electrodoméstico, entre otros. Además, en la frontera sur es imprescindible rescatar para el análisis los conflictos bélicos con el Perú, así como la necesidad de trabajar en la protección de cuencas hidrográficas para garantizar el acceso a una vida digna. Surge entonces la necesidad de que los gobiernos locales golpeen el tablero internacional con propuestas que permitan aprovechar sus fortalezas, recursos y ventajas tanto competitivas como comparativas para el desarrollo.

Esta participación de los actores subnacionales, no cuenta con el suficiente bagaje teórico, sin embargo, la realidad de las ciudades, ha empujado cada vez más a construir este marco institucional para su desarrollo y apoyo, presentando como uno de sus primeros resultados a la paradiplomacia.

La paradiplomacia y el institucionalismo liberal se relacionan de varias maneras. La consolidación de la participación de los actores locales en la esfera internacional es una de ellas, la Organización Internacional de Ciudades y Gobiernos locales (UCLG) proporciona un marco institucional para la diplomacia de ciudades. A partir de ello, cuando los gobiernos locales participan de dichas iniciativas, toman como propios los objetivos y permiten su promoción en sus territorios, por lo que el constante relacionamiento favorece a ambos actores. La cooperación internacional, se presenta entonces como un modelo de participación, de democratización y unidad, al permitir a los gobiernos subnacionales, no solo compartir sus experiencias y permitir así una mejor ejecución de sus proyectos sociales, sino también, el aporte de recursos económicos para proyectos que persigan los objetivos mundiales.

Esta relación constante, dinámica y circular entre los gobiernos locales y las organizaciones internacionales, es abordada por Francisco Aldecoa y Michael Keating como editores de, *Paradiplomacy in Action; The Foreign Relations of Subnational Governments*, publicado en 2013, los autores enfatizan en como la paradiplomacia puede favorecer la cooperación entre estados, permitiendo la articulación de gobiernos locales, pertenecientes a países distintos, sin la tutela de ellos. En ese contexto se define a la paradiplomacia como: “las relaciones internacionales que los gobiernos subnacionales, como los estados, las provincias y las ciudades, establecen con gobiernos extranjeros, organizaciones internacionales y actores no estatales” (Aldecoa y Keating 2013). Estas relaciones, han difuminado las líneas de fronteras nacionales, han permitido identificar áreas de interés compartido y generar a partir de ellos, programas y proyectos que no habían sido propuestos por los gobiernos nacionales y que se consideran de trascendental importancia para su desarrollo.

5. Cambios sustanciales en las relaciones internacionales

Desde la concepción guerrera de los estados nación, hasta la cooperación internacional con fines de desarrollo sostenible, existen una gran cantidad de teorías de por medio. Todas ellas, han buscado establecer en lo teórico una base que sirva de guía para la praxis. Con los constantes cambios en las dinámicas mundiales, el poder armamentista y el deseo de conquista van perdiendo hegemonía. En la actualidad, existen al menos veinte y siete (27) naciones que han renunciado a destinar presupuesto general de su estado para conformar y mantener ejércitos, si bien, en su mayoría son estados pequeños, ciertamente evidencia como existen otros objetivos en la esfera internacional en la actualidad.

A continuación, algunos ejemplos:

- Aruba: Isla del Caribe que es un territorio separado y semiautónomo de Holanda
- Islas Caimán: Pertenecientes a Reino Unido
- Costa Rica: Quién no mantiene ejército propio desde 1949
- Mónaco: Cuya seguridad depende de Francia
- Panamá: Donde la Constitución de 1994 prohíbe un ejército.

- Andorra: Que ha renunciado a su ejército, declarándose neutral y recibiendo protección de Francia y España por proximidad.
- Islandia: Carece de ejército permanente, y se refugia en una organización internacional.

Estos ejemplos, evidencian el surgimiento de corrientes que utilizan a la cooperación como medio para alcanzar el desarrollo. Desarrollo de políticas públicas, de proyectos sociales, ambientales, culturales, productivos, que involucran a más actores que solo los estados nación, entre los cuales destacan los actores locales, es decir, gobiernos parroquiales, gobiernos municipales, gobiernos provinciales y en algunos casos gobiernos regionales o federales. Por todo ello, no solo se persigue el involucramiento de los actores subnacionales de forma individual, sino que se han desarrollado varias redes de ciudades que promulgan y apoyan la participación de los estados subnacionales con el objetivo de enriquecer el debate y generar mayor impacto en cada uno de los territorios, persiguiendo el objetivo de lograr manifestarse en el futuro como tendencia predominante.

Como parte de estas nuevas corrientes en el análisis de las relaciones internacionales, surge la descentralización efectiva de las competencias. Proceso mediante el cual es estado central, otorga la capacidad de gestionar al actor subnacional en materias determinadas. En el caso de cooperación internacional, los programas y proyectos que, atendiendo las necesidades sociales locales, puedan llevarse a cabo por medio de cooperación internacional. Si bien varios actores subnacionales como Quito, Cuenca, Otavalo, entre otros han apreciado las virtudes de una gestión eficaz de dicha competencia, otros, como Loja, no han podido hacerlo de igual manera.

En el Ecuador, varias competencias se han descentralizado, generando resultados dignos de análisis. Como objeto del presente estudio, la competencia de cooperación internacional ha sido descentralizada de forma constitucional y jurídica, pero en lo que corresponde a su pragmática, sigue generando dudas. Dudas que se evidencian en el retraso de ciertos actores subnacionales en lo referente a cooperación. Surge entonces, el cuestionamiento referente a si la descentralización se ha realizado como un proceso efectivo, o queda camino por recorrer, a través del acompañamiento y rectoría del estado nacional en estos procesos.

6. Protodiplomacia

Es preciso dibujar una línea, que si bien es cierto no es delgada, debe ser teóricamente delimitada con el objetivo de no entorpecer el desarrollo internacional de actores subnacionales, y también, de poder identificar y analizar los motivos que puedan llevar a la persecución de objetivos de índole independentista. Como se han observado casos, en Europa por ejemplo con Cataluña, la historia ha vivido episodios independentistas por varias razones, sean estas culturales, económicas, productivas, religiosas o incluso diferencias intelectuales.

La independencia, o la búsqueda de autonomía, entendida como la separación legal, jurisdiccional, administrativa y económica del país se entiende con el nombre de protodiplomacia, y no debe ser confundida con la paradiplomacia. Si bien es cierto, la protodiplomacia, podría disfrazarse de paradiplomacia, con el objetivo de buscar reconocimiento de actores internacionales en su proceso independentista, es justamente el objetivo el que lo conceptualiza como *protodiplomacia*, siendo esta la que usa a la *paradiplomacia* para sus objetivos.

Conceptualmente, se puede entender como “el comportamiento de las relaciones internacionales de un gobierno local o no central que busca establecer un estado completamente soberano” (Tavares 2016, 38), mas no el reconocimiento para formar parte de una red de ciudades o de una región integrada para potenciar sus capacidades y trabajar en equipo. Esta definición permite ir reforzando la línea que separa la paradiplomacia, de la protodiplomacia, también, se debe señalar que no se invalidan las razones por las cuales los estados subnacionales pueda perseguir su independencia o soberanía, pero si, que este estudio se refiere a la paradiplomacia como desarrollo territorial transfronterizo, como la estrategia de internacionalización de un gobierno local para colocar más de sí en el mundo, y llevar más del mundo a sus territorios. Es preciso incorporar para el análisis también, el concepto de Duchacek tomado de (García 2017, 22) “aquellas iniciativas y actividades exteriores de un gobierno no central que incluyen un mensaje separatista en sus relaciones y vínculos económicos, sociales y culturales con otros países extranjeros”.

Importante recalcar que la paradiplomacia busca la construcción de vínculos en respeto a la soberanía nacional y en alineación a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo como se lo conoce en Ecuador, y también de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Como parte del debate y de la conceptualización y diferenciación

teórica de los términos, otros autores, recogidos en (Moctezuma y Navarro 2021, 39) como Cornago, pretenden más bien realizar la diferenciación en el sujeto de aplicación de la política, definiéndola como la diplomacia de estados subnacionales, lo cual por concepto abarca la pertenencia a un estado nacional, pero permite generar sus acercamientos acorde a sus intereses. Lo detallado en líneas anteriores muestra como la intención de internacionalización goza de varios componentes, entre los más destacados se listan los funcionales y los simbólicos. Dentro de la paradiplomacia, en la cual predominan los componentes simbólicos se puede subdividir en paradiplomacia identitaria y protodiplomacia.

La protodiplomacia se presenta como la acción internacional con el objetivo o función de independizarse, de gozar de autonomía, de separarse de su estado central, como, por ejemplo, las acciones realizadas por Cataluña en búsqueda de su reconocimiento internacional, como un estado independiente, separado de España. Por otro lado, la paradiplomacia identitaria, busca el reconocimiento internacional potenciando aspectos intrínsecos como su cultura, su lengua, sus costumbres y rasgos de identidad con la intención de mantener su identidad y de que esta sea reconocida por su estado. Y también, busca ser reconocido y formar parte de la comunidad internacional con el objetivo de por ejemplo, colocar los productos representativos de sus culturas o costumbres en ciudades internacionales, no solo mejorando su situación económica, sino compartiendo con compatriotas en otras partes del mundo y socializando con actores de rasgos identitarios similares (Moctezuma y Navarro 2021, 37).

La paradiplomacia, por otro lado, busca la integración del actor subnacional en la esfera internacional en coordinación con el estado nación. Un trabajo en conjunto que genere interacción entre las unidades de organización territorial más pequeñas, y el estado central. Por lo que la rectoría del estado nación, cuyos convenios marcan la línea de ruta de la cooperación a la que pueden acceder sus estados subnacionales, es fundamental. En Paradiplomacia, el actuar de manera conjunta es bien percibido por los agentes internacionales, no solo porque el involucramiento de más actores genera cierta seguridad en el proyecto, sino que, al recoger las necesidades de las unidades territoriales más pequeñas, que son también las más cercanas a la sociedad, se viabilizan los recursos para los más necesitados. Un proceso de descentralización ineficiente, por otro lado, generaría grandes desigualdades, mismas que imposibilitan la creación de redes al encontrar a los actores en momentos distintos del proceso de internacionalización. Desigualdades que con el tiempo crecen y se alejan cada vez más del objetivo central de la descentralización,

que es el éxito conjunto de todos los actores en estas participaciones. En Ecuador, si bien la competencia se descentralizó jurídicamente, la construcción de una oferta exportable se ha visto limitada. La desinstitucionalización del sistema de cooperación internacional, por ejemplo, a través de la eliminación de la secretaria dependiente del ejecutivo generó retrasos. Al ser el proceso de descentralización, un proceso incompleto por la falta de coordinación, de rectoría, de transferencia de recursos, entre otros, y a pesar de contar con manuales de competencias, se evidencia que lo hecho actualmente por el estado nación ha quedado corto, en relación a las necesidades reales de las unidades subnacionales. Por ello, es el momento para el actor subnacional, quién debe mostrar interés en la construcción de un sistema de ejecución que permita aprovechar las bondades de las capacidades institucionales descentralizadas, como de coordinar acciones en beneficio de la sociedad y con sus esfuerzos acercarse al estado nación y a los actores internacionales. La ciudad de Loja, no es una ciudad fronteriza, pero constituye el centro cultural y económico de la provincia fronteriza del mismo nombre. Además, por los procesos bélicos que se suscitaron en la frontera sur del país, ha sido un referente en las relaciones internacionales con el Perú. La construcción de planes binacionales, con la República del Perú, por ejemplo, con participación de la Prefectura de Loja, de organizaciones sociales y de organizaciones internacionales como Plan Binacional, marcan un indicio de una oportunidad de desarrollo para la ciudad lojana. Proyectos en beneficio de mujeres en condición de vulnerabilidad, proyectos de riego, proyectos de capacitación a agricultores y dotación de maquinaria, son algunos de los ejemplos que asisten a las necesidades del sector rural de la provincia de Loja que se han desarrollado con éxito. ¿Cómo puede la ciudad de Loja, apalancarse de los proyectos exitosos desarrollados a su alrededor? La respuesta, es con una estrategia multidimensional, que genere no solo institucionalidad a la cooperación internacional, sino la utilización de herramientas como los hermanamientos, para aproximarse a sus alrededores y construir redes de ciudades, que permitan mejorar la oferta exportable y en casos como la ciudad de Loja, dicha red de pueda extenderse hasta las ciudades fronterizas, con el objetivo de generar una cadena productiva y/o de servicios que traspase las barreras de lo geográfico. Red que también se asiste de cooperación con actores multilaterales, en todas sus formas. Para efectos del presente estudio, la posición geográfica y de referente en las relaciones internacionales con el Perú que ocupa la ciudad de Loja, permite la creación de redes de ciudades que generen un desarrollo territorial transfronterizo, tanto en su encadenamiento a las ciudades fronterizas como en los procesos con organismos multilaterales.

Capítulo segundo

Paradiplomacia

Con el debate acerca de la denominación de “actor internacional” y con la presencia cada más fuerte de la globalización, se instaura una nueva complejidad sistémica que engloba distintas visiones territoriales y plasma diversos intereses en la agenda internacional.

Cuando los nuevos territorios, tanto locales como regionales sienten la necesidad imperante de participar y de ser consignatarios de los beneficios de las relaciones interterritoriales surgen el término de paradiplomacia, y alrededor de la paradiplomacia, emergen los actores con capacidad de relacionarse internacionalmente. Los gobiernos municipales y provinciales acorde al marco jurídico ecuatoriano, pero surgen también, nuevas denominaciones o conformaciones de actores como las ciudades región globales, quienes “posibilitan la interacción entre lo local y lo global. Cada localidad es el eslabón de un encadenamiento múltiple, en donde la proximidad (espacial y virtual) posibilita el surgimiento de conocimientos que hacen que las regiones sean áreas con potencial innovador.” (Enríquez 2019, 45)

Caicedo (2011) en el libro *El papel de los sistemas regionales de innovación en ciudades región globales* hace varios aportes considerables a esta nueva terminología; la define como: “El resultado de las relaciones y acuerdos en conjunto entre entidades administrativas, municipios, provincias, comunidades para formar redes, alianzas o asociaciones a nivel macro, meso y microeconómico” (98). La paradiplomacia recoge los intereses de los actores subnacionales, y los presenta en la esfera internacional, aprovechando las características inherentes de cada territorio y la capacidad de ellos de encadenarse.

Tras analizar el actor central de la paradiplomacia, y recalando que las relaciones internacionales por los conflictos bélicos suscitados en los años 90 se conceptualizaron como negociaciones entre países únicamente, y que, tras el fenómeno de la globalización los estados subnacionales tomaron protagonismo a nivel mundial surge la necesidad de conceptualizar dichas relaciones internacionales, inter-territoriales entre gobiernos no centrales, entre gobiernos provinciales, municipales, regionales, con fines económicos,

sociales, culturales, ambientales, políticos e institucionales y se lo hace a través de la paradiplomacia.

Luna (2011, 27) en su artículo “Las relaciones subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales” define a la paradiplomacia como “la implicación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales a través del establecimiento de contactos formales e informales, permanentes o ad hoc con entidades extranjeras, públicas o privadas”. Antes de que surgiera el debate acerca de paradiplomacia se planteó el concepto de interdependencia compleja el cual hacía énfasis en que “El proceso de mundialización cambio las relaciones internacionales, las que se complejizaron notablemente y exigen el involucramiento de todos los niveles de gobierno” (Keohane y Nye 1988).

Es preciso recalcar que la paradiplomacia admite dentro de su marco analítico la posibilidad de que los intereses de las relaciones inter-territoriales o de los gobiernos subnacionales o regionales discrepen en algunos puntos y de algunas formas con la política exterior del gobierno nacional, esto, tiene sentido en relación a la autonomía con la que cuentan estos modelos de organización territorial. Dicha confrontación no debe ser permanente para que no se pase de una paradiplomacia a una protodiplomacia donde existe la ruptura y la separación de gobiernos subnacionales del estado.

“La paradiplomacia podría ser una actividad que complementa o incluso, bajo algunas circunstancias, se convierte en un instrumento que forma parte de la política exterior de un estado nacional” (Luna 2011, 82). No busca disminuir la presencia o importancia del estado, no busca fraccionar, sino más bien, de una manera similar a los procesos de descentralización, que el gobierno subnacional pueda, según un mayor conocimiento de sus ventajas y desventajas en el mercado global, estructurar estrategias que le permitan percibir los beneficios de dichas relaciones. El concepto con la utilización del prefijo –para- por la posibilidad semántica de ser comprendido como *contra* sufrió varios cuestionamientos al pretender ratificar que complementa y no contrapone. Desde 1984, no ha existido consenso sobre el desarrollo de su marco analítico, por lo cual (Oddone 2017, 69) en su afán por definir un marco referencial desarrollado por un grupo de actores latinoamericanos propone cinco grande perspectivas teóricas para el análisis de la paradiplomacia en el contexto latinoamericano.

- 1) Actor internacional
- 2) Política exterior
- 3) Desarrollo territorial
- 4) Integración regional
- 5) Gobernanza

Así como se muestra en la Figura 2:



Figura 2. Paradiplomacia desde cinco perspectivas
Fuente: (Oddone 2017, 70)

Para efectos del presente estudio, la internacionalización del actor subnacional, en virtud de sus capacidades y competencias, se denominará, desarrollo territorial transfronterizo, determinando así, la capacidad de relacionarse con sus estados limítrofes, de ser parte de redes de ciudades, de convertirse en pivot de crecimiento y de cooperar internacionalmente con otras con las cuales se compartan objetivos de desarrollo y no necesariamente fronteras vecinas.

1. Actor internacional

¿Quién o quienes tienen la capacidad de intervenir e influir en la esfera internacional?, dicha interrogante ha sido una constante en el estudio de las relaciones internacionales y sus respuestas han ido evolucionando acorde a las demandas mundiales y a los hechos históricos suscitados. Repasando brevemente la historia, el orden mundial

ha enfrentado dos grandes guerras de proporciones catastróficas; no solo en términos económicos, sino de vidas perdidas durante el conflicto. Bajo esta lógica confrontativa, se estableció un marco de relaciones internacionales que buscaba el mantenimiento de la paz como principal objetivo. Esta primera conceptualización, formó líneas de frontera que separaron y en algunos casos llevaron a la guerra a pueblos que antes de los estados nación, trabajaron y pelearon como uno y tuvieron que acogerse al paraguas de la bipolaridad. Dicha adaptación dejó de lado las interacciones entre fronteras, los niveles de interdependencia y el común convivir de pueblos cercanos.

La Guerra Fría, en la que los Estados Unidos de América y la Unión Soviética, nuevamente representando la bipolaridad, marcaban líneas claras de conflicto entre superpotencias, buscando así, la expansión de sus postulados políticos. El multilateralismo se inmiscuye en la discusión teórica, permitiendo que las alianzas entre varios actores, les permitan fortalecer sus posturas y por lo tanto sus exigencias frente a estos conflictos y en atención a los suyos propios. (Oddone 2017, 54)

Como un ejemplo de la participación del multilateralismo en la Guerra Fría, se conformó el *Grupo de Visegrado*, conformado por Polonia, Hungría, Checoslovaquia, quienes buscaban cambiar su rumbo hacia un enfoque “antiliberal” como lo detalla Nahuel Odone en su artículo “La Paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina”, publicado en 2017. Ejecutando acciones como el debilitamiento de las instituciones y la denuncia de los valores liberales. Otro ejemplo, aunque contrario al anterior, es la Unión Europea, que regía actuaciones de Polonia y Hungría, y se activaba invocando el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, que aunque fue vetado por el voto de la misma Hungría en 2017 y Polonia en 2018, (necesitaba unanimidad para su aplicación) ya ejercía presión para “el fomento de la dignidad humana, libertad, democracia, estado de derecho y respeto a los derechos humanos” (Montezuma 2021, 56). Estos claros ejemplos, muestran la participación incesante de los estados subnacionales en el multilateralismo, fomentando la creación de organismos multilaterales, redes de países y ciudades en la esfera internacional con claros objetivos en su estandarte. Por ejemplo, grupos de países que consideran que la paz no puede ser divisible a las extensiones territoriales, al percibir un llamado de guerra contra cualquiera de sus miembros, lo entienden como un llamado de guerra contra todos los miembros, lo que les ha permitido mostrarse como una comunidad sólida y con mayor capacidad de reacción en la esfera internacional.

Estas organizaciones internacionales, empezaron a configurar una agenda mucho más compleja, en búsqueda de la paz, pero también del desarrollo económico, y en casos puntuales, por ejemplo, después de las guerras, de la reconstrucción, sostenibilidad y urbanismo de las ciudades afectadas. Al incorporarse agendas más amplias, se encontraron en ellas, puntos de convergencia o de interés mundial como el cambio climático o la desnutrición infantil, lo que poco a poco fue cambiando la lógica armamentista por una lógica de cooperación internacional para el desarrollo.

Los gobiernos subnacionales, gobiernos locales, municipales, provinciales, cantonales, es decir, las organizaciones de gobierno al interior del estado, han levantado la voz y llevado sus problemas y soluciones a la esfera internacional convirtiéndose en un actores importantes, no solo por ser la primera línea de identificación de posibles amenazas, sino como los encargados de compartir experiencias positivas en búsqueda de la minimización de errores y por lo tanto del aumento de la calidad de las políticas públicas de la región. La correcta adaptación, al cambio constante de las relaciones internacionales, requiere indudablemente, de una comprensión teórica integral, de todos y cada uno de los participantes, sus objetivos e intereses.

A pesar de limitaciones teóricas, con los ejemplos citados, se evidencia la capacidad de influir en la esfera, de asociarse para representar sus intereses y en algunos casos de levantar su voz en contra de decisiones del estado central, en aspectos de baja política. Por todo ello es innegable, el rol de los estados subnacionales como actor de las relaciones internacionales.

2. Política exterior

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, la política exterior en su versión tradicional centraba el marco de análisis en el estado-nación, por lo que la participación de los estados subnacionales no estaba contemplada como parte del proceso de política exterior.

Varios críticos a tal enfoque orientaron su análisis hacia modelos burocráticos y organizacionales de toma de decisiones que criticaban con fuerza la ejecución hegemónica de la política exterior por parte del estado central. Ellos, contemplaban las rivalidades entre agencias del estado, entre gobiernos subnacionales y entre las distintas organizaciones multilaterales. Dichas rivalidades suponían variedad de intereses por lo que una política exterior exitosa debería considerar a todos ellos para la construcción de

su plan operativo. Dentro de estas nuevas corrientes destacan: El enfoque de diplomacia de dos niveles (Evans, Jacobson y Putnam 1993) y el enfoque de segunda imagen invertida (Gourevitch 1996). En el enfoque de dos niveles, el primero de ellos se refiere al nivel en el cual los representantes estatales se sientan a negociar sus intereses con sus similares internacionales y el segundo nivel, hace referencia a la negociación, pero entre los representantes subnacionales de las territorialidades internas “sea para su ratificación o contemplar otras dimensiones para favorecer la credibilidad de su posición negociadora” (Oddone 2017, 77). Es decir, busca únicamente su legitimización a través de la socialización de resultados, mas no de construcción conjunta de los procesos.

En el enfoque de segunda imagen invertida se hace una revisión de los orígenes internacionales de política doméstica. Donde se enfatiza la importancia de analizar tanto las relaciones internacionales como la política doméstica en su conjunto, con el objetivo de comprender las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales como un complemento de la política de estado (Gourevitch 1996, 67). Es decir, mediante procesos bottom-up, construir políticas de manera inclusiva. Es importante hacer una puntualización en el modelo que considera a los estados subnacionales como un complemento pues de alguna forma admite ya su lugar en las relaciones internacionales, el inconveniente surge cuando se incorporan al debate preguntas como ¿Puede fraccionar el territorio nacional el hecho de que cada gobierno no central vele por sus intereses internacionalmente? ¿Debería el estado central recoger los intereses y elaborar una agenda que persiga objetivos comunes y permita a los estados subnacionales luchar por sus propios intereses? En efecto, esta última pregunta supone la correcta manera de elaborar políticas exteriores, una política participativa no solo tiene mayor acogida entre los subactores del estado, sino que también legitima al Gobierno Nacional al ser el eje central, el moderador y quien pueda otorgar mejores condiciones para el desarrollo de sus gobiernos no centrales.

Es importante también mencionar que para (Oddone 2017, 80) existen algunas limitaciones estructurales de la paradiplomacia, las cuales se presentan a continuación:

- No busca representar amplios intereses.
- Cuenta con dificultades para imponer una definición de interés común.
- Está sujeta a fuertes condicionamientos institucionales como la necesidad de contar con estructuras, competencias y poder para operar internacionalmente, en donde se puede identificar una gran heterogeneidad de experiencias y resultados.

- La competencia entre los distintos niveles de gobierno afecta su efectividad.
- Está orientada hacia la *baja política* (comercio, búsqueda de inversiones, desarrollo, cultura, turismo, medio ambiente, entre otros).
- Tiende a comprometer actores privados y de la sociedad civil en el relacionamiento internacional.
- La continuidad de la acción internacional depende de fuertes liderazgos, presentándose una baja institucionalización de las relaciones
- Presenta la necesidad de mostrar resultados como mecanismo legitimador de su accionar.

Para (Barrios 2018) en su artículo “La paradiplomacia y su influencia en el desarrollo local” relaciona el concepto de paradiplomacia directamente con la descentralización al mencionar que esta ayuda a los gobiernos locales a tener mayor potestad económica, política y social, y recalca también que al ser los gobiernos subnacionales los encargados de cierta forma de su propio desarrollo no solo se generarán resultados de sus objetivos sino también se apreciará la consolidación de la democracia a través de la autonomía y el intercambio de ideas.

Si bien es cierto existe y se ha mantenido el debate acerca del fraccionamiento que podría producir la paradiplomacia, visiones más contemporáneas de la misma, donde ya se han evidenciado resultados positivos como Hong Kong o Silicon Valley, no han sido ejemplo de una ruptura de relaciones entre actores subnacionales y centrales, sino más bien, han podido complementar la política de exterior del estado nación.

3. Desarrollo territorial transfronterizo

Al presentarse el vínculo entre paradiplomacia y descentralización es imprescindible analizar la paradiplomacia desde la perspectiva del desarrollo territorial en donde la globalización, provoco, como se revisó en la perspectiva de política exterior, que las distintas disciplinas se complementen. Nace a partir de esto la geografía económica, la economía del desarrollo, entre otras denominaciones (Oddone 2017, 81). Esta ciencia evidencia la necesidad del replanteo teórico de las relaciones internacionales y de la incorporación en el debate del deseo de los actores regionales, provinciales, municipales, es decir, subnacionales de participar en la búsqueda de su propio desarrollo.

Con la internacionalización del capital, estados naciones y ciudades que acaparaban la totalidad de los recursos se vieron obligados a incorporar a distintos actores pequeños a sus agendas y arenas, es decir, se democratizó de alguna forma al mismo. Es importante precisar que las desigualdades sociales y territoriales, también se han profundizado con la globalización. Aunque en algunos estados nacionales pueden haberse reducido las brechas entre ciudades y territorios generando impacto de varias intensidades, los impactos más positivos se evidenciaron en estados-naciones con sociedades industriales avanzadas, con un sistema socio-político plural, con desarrollo económico y descentralización constitucional e institucionalizada, es decir, en los cuales se reunían varias características de un sistema descentralizado que permitía la participación de los gobiernos no centrales en los debates de agenda.

Dentro de esta nueva perspectiva, se cuestiona nuevamente que se tiende a “perforar la soberanía” (Duchacek, Latouche y Stevenson 1988), dicha crítica es refutada con el argumento de que la “reestructuración del capitalismo sugiere procesos de afirmaciones territoriales al interior del estado y para ser aprovechado de mejor manera sugiere la creación de redes de empresas y territorios” (Castro y Ugalde 2004, 25). Pero esta reestructuración y la conformación de espacios interactivos entre empresas y sociedad no distingue tan puntualmente las fronteras territoriales como si lo hacen los modelos políticos de división territorial, esto genera que los productos de estas interrelaciones denominadas *regiones* puedan traspasar las fronteras tradicionales. Todos estos procesos, nuevos espacios y nuevas políticas responden a una nueva modalidad local-global. A partir de la cual se presenta el concepto de “glocalización” que busca representar de manera teórica y práctica la necesidad de realizar procesos de integración con la totalidad de actores, de construir políticas, planes, presupuestos desde la sociedad para su beneficio.

Autores como (Verstappen 2009, 111) definen glocalización como “el reemplazo del enfoque actual, centralizado, de arriba hacia abajo de la globalización por el enfoque descentralizado de abajo hacia arriba de la glocalización arraigado en profundo respeto por la rica diversidad de nuestro planeta y de la humanidad”.

Por otro lado (Robertson y White 2004) analizan este fenómeno a través de la construcción de un sistema de ejecución de competencias con énfasis en el modelo de abajo hacia arriba. Los actores subestatales actúan en búsqueda de maximizar sus ventajas locales, capacidades productivas, calidad de productos, entre otros aspectos, con el

objetivo de permanecer competitivos y poder integrar con facilidad las redes de economía global.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial la paradiplomacia juega un papel fundamental ya que permite a los gobiernos subnacionales la gestión de acuerdo al ámbito de sus competencias y en complementariedad a la agenda nacional. Ergo, la promoción de sus ventajas competitivas y comparativas para atraer inversión extranjera, transferencia tecnológica e inclusive turismo como resultado de la internacionalización. Con el objetivo de proponer un modelo social y económico integral e inclusivo, el desarrollo territorial transfronterizo, busca en la comunidad internacional uno o varios aliados que perciban el valor de las cadenas generadas en territorio. Es decir, esta estrategia de desarrollo territorial transfronterizo, busca en un primer momento, la conceptualización del modelo de hermanamientos. Esta figura permite generar intercambios de valor y proponer sus ventajas comparativas y competitivas entre dos o más estados subnacionales para anclarse. Si bien la herramienta de los hermanamientos puede aplicarse también con ciudades de otros países, el objetivo de generar una cadena de valor productiva sería en este caso la diferencia. En un segundo momento, una vez conformada y analizada la red, mejorando así la oferta exportable de quienes la conformen, buscar en el mercado internacional oportunidades de desarrollo mediante el trabajo conjunto con el estado nación, y varios actores multilaterales.

Se identifican dos herramientas para la consecución de los objetivos previamente mencionados (Oddone 2017, 85): Políticas de promoción y políticas de incentivos económicos. La primera de ellas, la que hace referencia a las políticas de promoción, es decir, la capacidad del territorio, región, provincia, estado o municipio de posicionarse en el contexto internacional, y de generar atracción de inversionistas hacia la oferta de sus productos y servicios, dentro de esta herramienta el marketing territorial aparece como una de sus estrategias, con el objetivo esencial de transmitir de una visión positiva, rentable, segura, desarrollada y ambiental y socialmente responsable.

Por otro lado, la segunda herramienta se refiere a incentivos financieros que las regiones, según sus condiciones, puedan generar para beneficiar a través de subsidios o exoneraciones a actividades empresariales, productivas y/o sociales de su interés con tres finalidades: 1) Generar empresas transnacionales en su territorio, 2) buscar nuevos nichos en mercados internacionales y 3) fortalecer la capacidad exportadora de las empresas locales con énfasis en las pequeñas y medianas (Gallardo 2007, 48).

El marketing territorial es una de las estrategias más utilizadas para generar interés global alrededor de un estado subnacional y construir su desarrollo. En la misma línea analítica de esta herramienta, y como sostiene (Brenner 2004, 24) la búsqueda de los intereses propios por parte de los actores subnacionales no deslegitima el concepto de estado, ni lo fracciona, fragmenta o debilita, sino más bien, genera una nueva definición del mismo siendo este un ente más policentrista. Con los nodos como concepto principal de análisis, estas relaciones en red traspasan fronteras locales involucrando cada vez a más actores; subnacionales, sociales, multilaterales. Y en casos particulares, sus articulaciones pueden llegar a las fronteras de estados nacionales. En ese caso, la cadena productiva no solo que toma más valor, pues involucra aspectos positivos de la nación vecina, sino que culturalmente se enriquece de manera constante. Dicha multiculturalidad es también una gran gama de oportunidades para los involucrados.

4. Integración regional

La conceptualización de un estado moderno, se construye con la soberanía como uno de sus pilares fundamentales, ergo, la actualidad de las relaciones internacionales demanda su re conceptualización considerando a las regiones de desarrollo o también llamadas redes de cooperación como uno de los nuevos pilares fundamentales. Una de las diferencias más notables, es el centro de poder. En el estado moderno, se concentra en las ciudades capitales, normalmente en el centro del estado en dimensiones geográficas. Las redes, por otro lado, no tiene un centro sino nodos, de diferentes dimensiones (reconociendo las asimetrías) pero también sus relaciones inter-nodales, donde por concepto todos los nodos son necesarios para la red. Dicha lógica conlleva en su ejecución varios cambios estructurales, como por ejemplo en el caso de la construcción de política pública, la primacía de la dinámica *bottom-up* por sobre la *top-down* para la generación de datos, conocimiento y de acuerdo a ello, la construcción de objetivos (Oddone 2017, 62). La consideración de la realidad fronteriza como la fuente de información y su tratamiento en campo para procurar la obtención de sus objetivos, encuentra fundamental, para lograr una comprensión más amplia de la dinámica transfronteriza, el análisis de los imaginarios sociales que con ella se presentan.

En zonas de frontera, debido a la ausencia estatal, fenómenos asociados con criminalidad y violencia se hacen presente. La visión del imaginario centrista se construye en su mayoría en las capitales, ubicadas en el centro de los países, es decir muy lejos de

la realidad fronteriza. Ergo, se ignoran aspectos esenciales y conexiones inter-nodales que se llevan a cabo en territorio. Como parte de dicha construcción, se establecen también las diferencias entre el “nosotros” o lo nuestro y “los otros” o lo otro. En las fronteras se evidencia multiculturalidad, “son realidades que se llegan a encontrar cotidianamente, que subsisten y coexisten, no siempre en armonía, [...] pero que ya muestran interdependencias, simbiosis, sinergias y complementariedades de fenómenos interconectados en ambos lados” (Gottsbacher 2023, 36). Es importante considerar también, que la delimitación de las fronteras, en la era westfaliana, en algunos casos, derivó en injusticias y arbitrariedades producto de procesos de colonización o guerras, mismos que no han terminado de legitimarse hasta la actualidad como es el caso de Ecuador y Perú.

Francisco Enríquez, en su artículo “Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión, publicado” en 2023, como parte del libro “Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI” *define* claramente las diferencias entre un límite fronterizo y una frontera, en consideración de la riqueza de dimensiones que se encuentran en la actualidad.

El límite fronterizo es “una línea exacta de demarcación en el mapa que sirva para distinguir entre dos estados modernos, entre dos sociedades con procesos y dinámicas políticas y sociales específicas, determinadas desde los centros de poder, particularmente desde los gobiernos nacionales y sus instituciones.” (Enríquez Bermeo 2023, 56) una definición, más formal, más geográfica, no real. Y define frontera como: “un área territorial o región de transición entre dos países entre lo conocido y desconocido, donde interactúan y compenetran mutuamente los habitantes de varias comunidades compartiendo culturas, tradiciones e incluso familia”. (Enríquez Bermeo 2023, 56). Un concepto mucho más amplio que reconoce no solo la multidimensionalidad del fenómeno de las fronteras, sino que, para su estudio, enfatiza la compenetración mutua, es decir el análisis y aprovechamiento de los elementos inherentes al territorio con carácter complementario y su integración con ciudades conexas en virtud de una nueva región de desarrollo mucho más incluyente y participativa.

En el caso de la frontera sur del país, es imprescindible considerar los conflictos bélicos que tuvieron lugar hasta fines de la década de 1990, el imaginario social que crea una política denominada *Ni un paso atrás*, misma que no se cuestiona, pero debe ser considerada en el debate por el nacionalismo que fomentó.

Apremia entonces, una política que permita mejorar la visibilidad de las múltiples realidades de las fronteras con énfasis en sus aspectos positivos analizados de manera complementaria. Si Loja tiene un gran potencial para internacionalizarse, el interconectarse con varias ciudades fronterizas le permitirá mejorar su potencial exportador. Gottsbacher incorpora acertadamente el concepto de *agency* con el objetivo de complejizar el análisis y considerar también las motivaciones dentro de los actores para comportarse de la manera en que lo hacen (Gottsbacher 2023, 38). La visión y voluntad política que se encuentre en torno a los procesos de internacionalización e integración regional es de vital importancia para el desarrollo y sostenibilidad de los modelos de redes de ciudades. Mismas que deberán actuar bajo el paraguas de la integralidad, y fomentar la construcción de conocimiento en el contexto local transfronterizo. Es decir, deberán considerar actores, motivaciones y objetivos de ambos lados de las fronteras nacionales o internacionales para construir puentes, para el paso de información, bienes y servicios, culturas y personas.

En relación al paso de personas, las dinámicas cambian de manera drástica en su paso entre las fronteras nacionales y las internacionales, es el “elemento” que más ha tardado en internacionalizarse, evidenciando la eliminación de fronteras para bienes, servicios, comercio, pero no con la misma libertad para personas. Casos como estados Unidos – México, Turquía en Europa, o en menor medida, por la intervención de la Unión Europea; la frontera Frontera Francia – Italia, son ejemplo de la complejidad de los fenómenos fronterizos migratorios.

Retomando la importancia del “diálogo de saberes transfronterizos” es preciso reafirmar que, para efectos del presente estudio, la dinámica de lo transfronterizo se entiende como lo que encuentra el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, como “lo otro”. Es decir, como lo que encuentra por fuera de sus líneas geográficas de frontera, pero que evidencia la necesidad de encadenarse. Línea de pensamiento utilizada únicamente con fines ilustrativos, ya que se pretende analizar las dinámicas de la ciudad de Loja con sus cantones vecinos, así como con sus provincias y países en aras de generar un estudio integral, y de carácter regional nacional e internacional buscando establecer redes de ciudades. Redes en las que pueda aportar al esquema de región y se ancle en búsqueda del desarrollo.

Gottsbacher reconoce la importancia de las unidades de organización subnacional y su construcción desde la academia, gobierno municipal, organizaciones de la sociedad

civil y otros. Es decir, no importa de donde venga la información mientras se analice y sistematice la misma en beneficio de la localidad de estudio.

Como parte de los objetivos de estas unidades regionales de estudio se detallan: “Identificar, mapear, sistematizar y difundir experiencias prometedoras, visibilizar agencias, sobre todo de poblaciones en situación de vulnerabilidad, monitorear y evaluar políticas públicas, crear datos y evidencias, desarrollar capacidades, entre otros” (Gottsbacher 2023, 40).

En “Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pivot de integración?” publicado en 2023 por Fernando Carrión Mena, como parte del libro “Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI”, coordinado por Francisco Enríquez y Luis Herrera, se incorporan el término “región urbana multinacional” como un territorio urbano integrado independiente de su posición geográfica entre dos estados nacionales. Estas regiones urbanas multinacionales se constituyen y desarrollan bajo el concepto de red. Así, “las ciudades frontera operan como pivotes de integración de las regiones fronterizas, como también de articulación a las economías mundiales” (Carrión Mena 2023, 97).

Se cuestiona también la asimetría complementaria, concepto que, para el autor, evidencia varias contradicciones referentes a las políticas que son generadas desde el centro del territorio, sean estas, aduaneras, migratorias, etc. También, se debe señalar que ciertos estados contribuyen a la internacionalización de sus actores subnacionales a través de varias decisiones políticas. En el Ecuador, la descentralización, la transferencia de la competencia de cooperación internacional y la coordinación de actos internacionales con Cancillería, marcan los primeros pasos importantes para el desenvolvimiento sostenible en la esfera internacional de los gobiernos locales, primeros pasos de un largo camino por recorrer. Estas condiciones han logrado establecer relaciones duraderas formando *territorios transfronterizos multinacionales unificados* (Carrión Mena 2023, 100).

Como se mencionó en líneas anteriores la conformación de una región urbana multinacional, trae consigo varios beneficios importantes. Si dicha red, bajo el liderazgo de la ciudad de Loja, logra incorporar a su área de acción ciudades como Jimbura, Amaluza, Cariamanga, Gonzanamá y Catamayo, por ejemplo, puede presentarse como un solo actor, conformado por varios entes estatales cuyo peso en el sistema internacional no solo sería mayor, sino más atractivo, sucediendo exactamente lo mismo del lado peruano. Al encontrar estas dos redes, cargadas de economía, cultura y deseos de desarrollo, el impacto será significativo.

Es esta lógica también, la que fundamenta el estudio al referirse a la capacidad de los estados de aliarse entre sí, para conformar regiones o redes de mayor presencia y con mayor capacidad para aportar y negociar. La incorporación de ciudades con fronteras más distantes, es clave para la integración. Parte de los argumentos principales de varios autores redundan en la importancia de no limitarse por las conceptualizaciones de frontera o estado-nación, más bien, invitan a integrarse, a que ciudades de frontera incorporen sus elementos y miren hacia atrás para incorporar elementos de ciudades vecinas, que nuevamente por la lógica de las fronteras dinámicas, no podrían quedarse fuera de la integración al no compartir límite con otro país. Se rescata también la analogía de las fronteras y los imanes, en la cual se explica cómo polos opuestos (diferencias en lo monetario, fiscal aduanero) pueden atraerse (otro lado de la frontera) ya que se complementan dando paso a regiones transfronterizas plurinacionales unificadas (Carrión Mena 2023, 102).

Urbanismo

Para Carrión Mena (2023, 103), el urbanismo tiene dos grandes momentos, el primero en el cual la migración se daba desde el campo hacia la ciudad, es decir bajo la lógica de una ciudad nuclear, lo que se establece acorde al modelo estado-nación, y un segundo momento en el cual se pasa de ciudad nuclear a región urbana, con el término de “ciudad de ciudades” que ya no considera la lógica migratoria de lo urbano-rural sino de ciudad a ciudad. Los patrones urbanos y los marcos institucionales desarrollados alrededor se explican con la siguiente figura:




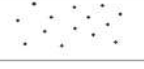



	TIPOS URBANOS	MODELO ESPACIAL	RELACIONES	GOBIERNO
URBANIZACIÓN DE CIUDADES	CIUDAD NUCLEAR		CIUDAD CAMPO	MUNICIPAL AISLADO
	CIUDAD METROPOLITANA		CIUDAD POLARIZADA	METROPOLITANO
URBANIZACIÓN INTERURBANA	SISTEMAS URBANOS		CIUDADES ARTICULADAS	MUNICIPAL HORIZONTAL
URBANIZACIÓN TRANSURBANA	CLUSTERS		CIUDAD FABRICA	PÚBLICO/PRIVADO MULTINIVEL
	FRONTERAS		CIUDADES PARES	MULTIESTATAL
	CIUDADES IMAGINADAS		CIUDAD MULTISITUADA	PLURIESTATAL
	URBANIZACIÓN REGIONAL		CIUDAD DE CIUDADES	MULTINIVEL

Figura 3. Patrones de urbanización y marcos institucionales de gobierno en las ciudades de América Latina

Fuente y elaboración: (Carrión Mena 2023, 104)

Persiguiendo siempre la urbanización regional, las ciudades imaginadas como eslabón previo, llegan a constituirse por la migración urbano-urbano internacional como efecto de la disminución (por sus propios efectos) de la migración urbano rural, además de la etapa de internacionalización que se vive. Nuevamente las ciudades de frontera se posicionan como nodos de integración, volviéndose atractivas para habitantes, inversionistas, proyectos sociales, etc. Según ONU-HABITAT, en 1950 la población urbana era del 41 %, cuando en la actualidad bordea el 83 %, lo que evidencia un proceso no solo finito, sino muy cerca de su finalización, ya que la dinámica migratoria no es lineal en su avance. Comprendiendo la importancia de los productos que de ahí se envían a la ciudad, su desabastecimiento por cuestiones migratorias sería catastrófico. En un siguiente momento, se detalla también como la internacionalización genera redireccionamientos de la población, es decir, migración urbano-urbano por las mejores condiciones de vida que ofrecen las ciudades tanto dentro del territorio nacional como en los países vecinos (Carrión Mena 2023, 109). Un particular digno de recalcar, es el crecimiento poblacional identificado en las zonas de frontera, donde es claro que el porcentaje que expresa urbanización es alto, pero está por debajo del que expresa el crecimiento en las fronteras, hecho que se aprecia en detalle en la siguiente tabla:

Tabla 2
Urbanización de las fronteras en relación con la urbanización de los países

País	% Urbanización Nacional censo anterior	% Urbanización Provincias Fronterizas Censo Anterior	% Urbanización Nacional Censo último	% Urbanización Provincias Fronterizas Censo último	% Crecimiento Intercensal Nacional	% Crecimiento intercensal Provincial Fronterizo
Argentina	89,4	83,03	91,02	85,16	(+)1,62	(+)2,13
Ecuador	61,13	43,48	62,76	48,01	(+)1,63	(+)4,52
Bolivia	62,42	43,48	62,76	48,01	(+)5,08	(+)4,90
Colombia	70,90	40,17	76,00	50,72	(+)5,10	(+)10,55
Brasil	81,23	76,56	84,36	80,15	(+)3,13	(+)3,59
Guatemala	34,98	20,43	43,48	31,78	(+)13,05	(+)11,35
Perú	70,11	58,62	76,70	68,89	(+)6,59	(+)10,27
México	74,60	76,10	78,00	78,89	(+)3,40	(+)2,79

Fuente: Carrión Mena, 2023

Elaboración propia

A partir del cual se puede interpretar que la tasa poblacional en fronteras crece un 1,31 % más que la de los países (Carrión Mena 2023, 10). Bajo la misma línea de pensamiento, de los procesos migratorios históricamente evidenciados, la mejora de las condiciones de vida ha sido uno de los mayores motivantes. Ante ello, las redes de ciudades en frontera se presentan como una alternativa factible para el desarrollo económico, social, cultural y turístico de los gobiernos locales que las conformen. Dicho fenómeno que ya daba muestras de su capacidad de interconectar varias realidades con la presencia de mercados ilegales, podrá dependiendo de las políticas públicas que se generen a su alrededor, servir a los objetivos de las ciudades, de los gobiernos locales y del país, o ser, como se ha visto hasta ahora, copado por la informalidad, la falta de atención gubernamental y por lo tanto el incremento de las desigualdades ahí suscitadas.

La importancia de las zonas de frontera, se ve nuevamente recalcada, no solo alrededor de los beneficios potenciales, que se pueden percibir con su correcta apreciación, sino como la falta de posiciones claras y de planes de acción, pueden permitir que las instituciones informales y en algunos casos ilegales se apropien del espacio público.

5. Gobernanza

En un sistema internacional cada vez más complejo, pero menos rígido y jerárquico el enfoque de gobernanza gana espacio por su integralidad. La participación incesante de los actores subnacionales ha llamado a la reconfiguración del modelo de gobierno. Pasar de Top-down a Bottom-up, es solo el primer paso, ya que el enfoque holístico de la gobernanza busca generar puntos en común y a partir de ellos desarrollar estrategias que permitan la consecución de los objetivos comunes. “El vocablo gobernanza deriva del griego antiguo y fue usado en el ámbito de la navegación como la acción de guiar las embarcaciones” (Oddone 2017, 64). Se detalla la cita anterior con el objetivo de ejemplificar que, en la navegación, varios actores son importantes, se toman en cuenta varios factores, y ello no minimiza la jerarquía o poder de toma de decisión del capitán. Es decir, incorporar intereses de los estados subnacionales, no fracciona la soberanía, la enriquece.

Oddone define a la gobernanza como la interacción entre el estado en todos y cada uno de sus niveles, con la sociedad, con el entorno geográfico (internacionalización) y con todas sus instituciones con el objetivo de ejecutar una acción pública. Es decir, se presenta un modelo de coordinación no jerárquico ni autoritario, donde la visión horizontal prevalece y se busca gobernar desde espacios en conjunto con la sociedad, abandonando la visión panóptica.

“La gobernanza se muestra como un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y capacidad de dirección” (Aguilar 2006, 71). Donde recae la importancia de los procesos en gobernanza es en la legitimación de las acciones tomadas y de los resultados alcanzados por parte de la sociedad civil. Busca la generación de procesos participativos para pasar a estructuras descentralizadas y flexibles, busca construir redes que eliminan por concepto la jerarquía en la toma de decisiones. En esta participación horizontal, se requiere la representación de todos los sectores ciudadanos, por lo que fomentar su participación se vuelve de igual importancia que conceptualizarla (Oddone 2017, 68).

La relación entre gobernanza y desarrollo territorial transfronterizo es estrecha, y consecuente. Los procesos de internacionalización se basan en el liderazgo de las unidades locales, por lo que no solo se debe permitirles ejecutar, a través de la transferencia de la competencia y de los recursos como lo determina el COOTAD, sino

también acompañar, direccionar y fomentar su institucionalización con el acompañamiento de las entidades nacionales correspondientes. En el Ecuador, son pocos los gobiernos provinciales y muchos menos los gobiernos municipales, los que han creado un sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional, a pesar de tener ejemplos claros, como los de las ciudades de Quito, Cuenca, Otavalo, entre otras, que han apostado a internacionalizarse y formar parte de la esfera mundial, no se ha visto una institucionalidad relacionada a la internacionalización, con debidas excepciones. Es imperante la internacionalización y la horizontalidad del modelo de gestión del gobierno subnacional en virtud de una sociedad más dinámica y que persiga su desarrollo.

Importancia de la oficina de Desarrollo Territorial Transfronterizo (DTT) para la internacionalización

Si bien hasta el presente numeral se ha justificado plenamente, recogiendo y analizando imaginarios sociales y colectivos, así como componentes teóricos referente a la importancia del estudio y generación de política pública en las fronteras, los mismos postulados justificarían la presencia de una Oficina de DTT en los gobiernos subnacionales. A continuación, se sostendrá conjuntamente con la teoría expuesta en líneas precedentes, a través de ejemplos prácticos, de ciudades del mundo, del continente y del país, la importancia de institucionalizar la oficina de desarrollo territorial transfronterizo para generar una hoja de ruta que permita participar de manera activa y por lo tanto mejorar las condiciones de desarrollo del actor subnacional.

Las participaciones aisladas o no consecuentes debido a cambios en el mando del gobierno local, perjudican el proceso de internacionalización de manera grave, encontrando en la bipolaridad política actual y en la inestabilidad de los gobiernos nacionales y locales, una de sus primeras críticas o aspectos a fortalecer al no poder controlarles. Y es que la participación de las ciudades en este fenómeno internacional, se ha llamado incluso como “el retorno histórico” donde son las ciudades como unidades de gobierno más cercanas a las personas, las que toman un papel más activo en la gestión de lo urbano y la construcción de políticas para su desarrollo. Otra de las críticas que se desvirtúa fácilmente es la superposición de acciones en relación a los intereses del gobierno central, en (Razo 2022, 33) se manifiesta que los gobiernos centrales se desempeñan a nivel macro y sus acciones deben complementarse con la ejecución de políticas a nivel micro, es decir, a través de los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la pluralidad de condiciones de territorio, ha llevado a los estados a reconocerse

sobrepasados en sus capacidades y a colaborar con las unidades más pequeñas en territorio. En aquel escenario, existe la rectoría del estado nación en la ejecución de las agendas subnacionales acorde a las competencias asignadas, por lo que no existe cuestionamiento alguno, en relación a la validez o representación del estado nación, sino que busca complementar sus planes, programas y proyectos.

Conuerdo con la postura de la autora, en la cual con firmeza declara que la participación de los actores locales en la esfera internacional es ya una realidad, y que la teoría debería caminar en este caso conjunto con la praxis, ya que eventos como el primer Congreso Internacional de Ciudades, con el tema “El arte de construir ciudades y de organizar la vida comunitaria” se celebró en el marco de la Feria Mundial de Gante, en Bélgica en 1913, o cuando en la primera Conferencia Africana de Cooperación Intercomunal en 1964 , se reconoció a la figura de los hermanamientos (Art.- 293 COOTAD) como instrumentos para promover la cooperación entre ciudades, evidencian ya las acciones que se toman en torno a dicha realidad. La autora enfatiza en la herramienta de los hermanamientos como el primer contacto con el objetivo de construir puentes entre las ciudades interesadas y por lo tanto de la mayor cantidad posible de ciudadanos, destacando la importancia de la horizontalidad en los procesos y de una buena gestión de comunicación de los pasos alcanzados en el hermanamiento.

Es de vital importancia que se cuente con un ente que sea capaz de darle continuidad, cualquier gobierno local es capaz de convertirse en actor de cooperación descentralizada, mas no cualquiera es capaz de convertirse en un actor activo de esta, de ahí parte la necesidad de la consolidación de la Oficina de Asuntos Internacionales (OFAIS). (Razo 2022, 36)

Como parte de las tareas encomendadas a la Oficina DDT, destaca la de ser un eje transversal con todos y cada uno de los departamentos, identificando fortalezas dignas de compartir y debilidades, dignas de ser atendidas con asesoramiento transfronterizo. Mantener un mensaje coordinado es clave para la internacionalización, así como ser el eje de coordinación de los proyectos internacionales con el estado central.

La oficina DDT deberá entonces, coordinar el desarrollo territorial transfronterizo en las distintas áreas del municipio con la política exterior del estado, convirtiéndose en un eje fundamental de coordinación en beneficio de un sistema de ejecución óptimo que permita sostenibilidad en la acción internacional.

La autora destaca que la cooperación internacional no solo se centra en generar hermanamientos, sino que se debería fomentar el diálogo político, la promoción

económica, la atracción de inversiones, el turismo, la vinculación con sus comunidades de migrantes, los intercambios culturales, así como buenas prácticas ambientales, pero en particular, se precisa una política construida a partir del levantamiento de necesidades en territorio, no solo para priorizar los proyectos acorde al presupuesto y capital humano que se disponga, sino para que a través de la gobernanza, los ciudadanos participen en todo el proceso.

Hoy el debate ya no es si una ciudad debe internacionalizarse, sino cómo y para qué debe hacerlo (..), para que la internacionalización genere resultados, debe planificarse, sustentarse y articularse en una política pública que contemple una estrategia de desarrollo territorial transfronterizo sostenible” (Razo 2022, 38).

En relación con lo citado en líneas anteriores, se puede hacer una analogía afirmando que el debate ya no es acerca de la importancia de una oficina de asuntos internacionales, lo cual es fácilmente demostrable, sino acerca de cómo se construyen políticas públicas que permitan su activa participación. El marketing territorial, por ejemplo, es una de las herramientas que se profundizarán más adelante. Un ejemplo de su efecto es la ciudad de Da Nang², la cual a partir de la creación de políticas sostenibles de internacionalización se ha convertido en un referente mundial de los beneficios de la internacionalización. Ciudad que se presente como pacífica, preparada, dinámica y conectada, ha ganado varios premios en el campo de la preservación ambiental por el manejo de sus residuos, metodologías sobre las cuales brinda asesoramiento. Da Nang, ha establecido contactos para cooperación internacional con más de 45 localidades de 20 países, teniendo ya firmados más de 94 acuerdos de cooperación (Razo 2022, 39).

Esta gran cantidad de acuerdos, algunos más relevantes que otros, han permitido a la ciudad de Da Nang, posicionarse en la esfera internacional, en su beneficio, no solo el comercio de sus bienes y servicios, el incremento del turismo, o el ser parte de redes de ciudades, sino el dinamismo y el crecimiento cultural que fortalecen sus procesos de desarrollo. La ciudad de Loja, cuna de grandes artistas de talla internacional, de gastronomía internacionalmente reconocida, ganadora de premios relacionados al buen uso y cuidado del espacio público, como organizadora del Festival Internacional de Artes Vivas, ha encendido las primeras luces en relación a su necesidad de trabajar en un sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional, robusto.

² Ciudad portuaria de Vietnam

En Razo (2022, 43), se detalla cómo ciudades de las características de Loja, deben consolidar su participación internacional lo antes posible para servir de puentes, debido a su liderazgo, histórico y regional, entre las zonas urbanas y rurales y entre los distintos cantones en conjunto con el gobierno provincial, como proponentes de redes de ciudades o de regiones multinacionales de desarrollo. Con el objetivo de inmiscuirse en el contexto latinoamericano en concordancia con el municipio objeto de estudio se comentan casos prácticos de este contexto.

El caso de la provincia de Córdoba en Argentina, en un claro ejemplo del potencial de la acción internacional en ciudades de la región. Córdoba, se centró en el eje económico, y fue una de las primeras provincias en recibir inversión extranjera directa. Logró también, consolidar una oferta exportable que a la fecha significa un tercio de su producto bruto, además de ser parte de cadenas y redes de valor regionales.

Pero también es un ejemplo de la integralidad de las políticas que se requiere y de que la acción internacional se institucionalice. En Córdoba, se tuvieron varios altibajos ya que algunos gobiernos potenciaban el Ministerio de Relaciones Exteriores y a través del mismo la acción internacional, mientras que en otros gobiernos se redujo el personal hasta casi su desaparición. Dentro de la Provincia, la Secretaría de Integración y Relaciones Internacionales, promueve proyectos en varias aristas y da a conocer su trabajo a la sociedad civil, la cual, con su participación legitima el accionar de la secretaría (Oddone, Pizarro y Federico 2020). Si bien la República de Argentina es un estado Federal, constituido por Provincias, a las cuales se les ha descentralizado muchas competencias más si comparamos con Ecuador, el ejemplo pretende poner a consideración los beneficios percibidos por todas las formas de organización territorial al generar un proceso de internacionalización institucional.

Desde 1985, donde por primera vez se inició una acción internacional, hasta el 2004, año en el cual la provincia de Córdoba se vuelve es miembro fundador de la Organización Latinoamericana de Gobiernos Intermedios (OLAGI), con el objetivo de promover los intereses comunes de los gobiernos intermedios de América Latina, hay algunos años, algunos intentos, altos y bajos.

La intención de los procesos de cooperación internacional se entiende coloquialmente hablando. Con el dicho: “es de sabios, aprender del error ajeno” ya que los gobiernos que han alcanzado cierto grado de reconocimiento en la arena internacional, asesoran, apoyan y comparten experiencias con los interesados para mejorar las condiciones y los resultados de sus procesos.

El desarrollo territorial transfronterizo es tener en otras ciudades del mundo, guías y compañeros en la construcción de una sociedad más equitativa y sostenible, es aprovechar las experiencias para mejorar los indicadores propios, e incluso prevenir errores.

6. Capacidades institucionales en la Administración Pública

La administración pública ha enfrentado en el ejercicio de sus funciones, varios contratiempos. La corrupción, entre uno de los males más grandes, ha servido para favorecer con recursos públicos a personajes privados, violando todas las posibles cláusulas establecidas en el famoso contrato social, pero también, ha colocado a funcionarios no probos en posiciones estratégicas para el desarrollo de las unidades de organización territorial. Ante una gran cantidad de casos de corrupción a nivel mundial, como respuesta a ello, varios catedráticos iniciaron el desarrollo de modelos de gestión centrados en la transparencia. Desde la pugna y por ende la fiscalización entre los distintos poderes del estado; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pasando por modelos de socialización de información hasta la vinculación ciudadana, se han desarrollado varias teorías con el eje central de la transparencia, prueba de ello es la *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información* en el Ecuador, pero no ha sido suficiente. Es preciso recalcar, que se considera fundamental la transparencia y la participación de la sociedad en la toma de decisiones, pero es responsabilidad del funcionario que las decisiones que se pongan a consideración de la ciudadanía, sean eficientes, eficaces y por lo tanto efectivas. Esta certeza, de efectividad en las operaciones del sector público es evidentemente una falacia y como respuesta a ello, se conceptualiza lo que se conoce actualmente como Gestión por Resultados (GPR). “Desde el punto de vista de la GPR, la debilidad más importante de algunos de estos instrumentos, es justamente que fueron diseñados para rendir cuentas y no para medir la capacidad de obtener resultados” (Cadena 2017, 19).

Los nuevos modelos de gestión pública, buscan, por lo tanto, la consolidación de las acciones gubernamentales para atender las dinámicas sociales propias de cada territorio, mediante el uso eficiente y eficaz de los recursos. Dicho de otra manera, la Gestión por Resultados “propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en

una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia” (García Lopez y García Moreno 2010, 19).

Al igual que las teorías de relaciones internacionales, la administración pública ha ido evolucionando con el paso de los años, incluso generando una corriente de pensamiento denominada *Nueva Gestión Pública*, encaminada a mostrarse como una teoría contemporánea persiguiendo procesos de transformación profundos en las principales falencias identificadas. Pero, ¿cuál o cuáles son los factores que determinen la efectividad de los procesos? La respuesta, aunque multidimensional, se puede intentar resumir en *capacidades institucionales*.

“Es necesario considerar las capacidades institucionales con las que cuentan las organizaciones públicas, tanto para visualizar estratégicamente el proceso de cambio, como para poder desarrollarlo, monitorizarlo y evaluarlo para ajustar su evolución” (Salvador Serna 2021). Por todo lo citado es oportuno definir el concepto de capacidad como una destreza. Al existir varias destrezas, de igual manera, las capacidades institucionales se agruparán de acuerdo a sus competencias y campos de acción, existiendo en ese sentido, varios enfoques. En términos de administración pública, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) por sus siglas en inglés, define la capacidad como la habilidad institucional para atender las necesidades sociales de manera eficiente y sostenible, con innovación e institucionalidad (United Nations Development Programme 2010).

El concepto de capacidad institucional ha ido en constante desarrollo, desde 1997, Grindle detallaba cuatro variantes: administrativa, técnica, política y organizacional. Con su aporte como piedra angular, tanto las organizaciones internacionales como las unidades de organización territorial han ido ejecutando sus procesos de transformación institucional. Otros autores, Como Angélica Rosa Huerta, aporta en la evaluación de la capacidad institucional asegurando que su contexto dinámico requiere un análisis particular de cada unidad de análisis y de cada capacidad que esté presente para generar modelos de evaluación (Huerta 2008). Por todo ello, el desarrollo de capacidades institucionales se puede considerar como un sinónimo de la mejora continua en un sistema de administración privado. Con dicha analogía se pretende enfatizar en la importancia de la construcción de programas que permitan un fortalecimiento constante.

Retomando a Grindle, como especialista del *Capacity Building*, en su obra titulada de esa manera “Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries” publicado en 1997, se presenta la Figura 4.



Figura 4. Capacidades institucionales
 Fuente: Grindle 1997
 Elaboración propia

Para efectos del presente estudio las capacidades administrativas y técnicas serán el centro del debate, recalcando como la figura muestra la importancia de la interrelación entre las cuatro. El sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional en su dimensión administrativa comprende la dependencia o departamento, las políticas públicas, la infraestructura, el personal y la intensidad de las actividades ejecutadas, en la dimensión técnica, se analiza la calidad de dichas actividades y su capacidad de alcanzar resultados, altamente relacionada con el manejo de recursos económicos. La dimensión política evalúa la congruencia entre los resultados y las demandas sociales y la dimensión organizacional la institucionalidad de la intención de internacionalización.

7. Descentralización efectiva y Paradiplomacia en Ecuador

Centrando el análisis en el contexto ecuatoriano, se vuelve preciso realizar una revisión normativa, referente a la organización del estado, sus competencias y el manejo de las relaciones internacionales. Es preciso notar, que el estado ecuatoriano ha sufrido de inestabilidad a lo largo de toda su historia, desde el retorno a la democracia, se han elegido y destronado a muchos presidentes, de los que, el tradicional voto cada cuatro años hubiera permitido. Dicha inestabilidad se refleja en la falta de un proyecto político, económico y social en beneficio de la sociedad, más bien, el estado y sus instituciones parecen haberse convertido en el botín del representante de turno. Y es que la inestabilidad no se refiere únicamente a una falta de un rumbo fijo, sino también a la gran cantidad de cambios en la orientación de las políticas públicas y las normas constitucionales. La República del Ecuador, acorde al sistema democrático que maneja, se rige bajo lo determinado en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), en la misma, desde el año de 1998, se dibujan las primeras líneas de un complejo panorama para la descentralización en el Ecuador. Pero es en el gobierno de Rafael Correa Delgado, en el año 2008, donde la nueva constitución se convierte en la piedra angular del desarrollo internacional de los actores subnacionales.

La Constitución del 2008, establece como uno de los deberes primordiales del estado, promover el desarrollo en todo el territorio nacional a través de los procesos de descentralización. En la CRE, el capítulo cuarto, detalla las competencias exclusivas por cada nivel de gobierno desde el Art. 260 *Ejercicio de competencias* hasta el art. 267 *Competencia exclusiva de las parroquias rurales*, se evidencian las formas de organización del estado y sus deberes y derechos. Para el caso del presente estudio, es el art. 264. *Competencia exclusiva de los gobiernos municipales* el que determina el accionar del Municipio de Loja.

Pero dentro del contexto ecuatoriano es preciso considerar también lo estipulado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), detallado en el Consejo Nacional de Competencias, sin dejar de resaltar que dichos cuerpos normativos, intentaron institucionalizar la capacidad de autonomía y por lo tanto la descentralización en el territorio. El Plan Nacional de Descentralización se aprobó en el año 2012, siendo este el primer y único referente en camino al desarrollo de las unidades subnacionales. Y es que la realidad ecuatoriana demandaba un cambio en la Carta Magna, pero al igual que en las otras naciones de América Latina, el hecho de que

la Constitución lo permita, no despertó el interés de todas las formas de gobiernos en generar planes operativos sostenibles para su descentralización e internacionalización.

Unidades subnacionales se han retrasado en el camino hacia la internacionalización, por varios motivos. Entre ellos, la falta de personal capacitado, los recursos asignados, entre otros, son ejemplos de los principales contratiempos, donde también se suma la falta de disposición política. Estos factores, inciden en la aceleración del proceso de descentralización efectiva y ejecución de competencias. Si bien, el estado ecuatoriano determina la transferencia de competencias, con recursos, justamente para su ejecución, se han generado varias polémicas en relación al monto, su fórmula de definición y a los tiempos (retrasos) a los cuales los gobiernos subnacionales deben acostumbrarse. Por todo ello, la transferencia de competencias puede analizarse justamente como una decisión sabia por parte del estado al ver superadas sus capacidades de gestión y como consecuencia de ello, transferir fondos y capacidades a las unidades de gobierno más cercanas a la gente, sin embargo, que se logre una efectiva descentralización requiere mucho más que disposiciones constitucionales. Y dicho acompañamiento no se ha visto reflejado. No solo no se han transferido recursos, sino la institucionalización del sistema, que depende del poder ejecutivo se debilita cada vez más. La realidad de los gobiernos subnacionales en términos presupuestarios es precaria. A pesar de algunos de ellos contar con la capacidad de recaudar tributos, las necesidades verán siempre superados a los recursos disponibles para su atención. En el caso particular de la ciudad de Loja, varias necesidades sociales imperan. Acceso al líquido vital por ejemplo es una de las polémicas que más se repiten, independientemente de la organización política que descansa en el poder. Ante ello, el Gobierno Provincial de Loja, ha desarrollado varias estrategias para el resguardo de las cuencas hidrográficas y su sostenible y sustentable gestión. Pero la magnitud y extensión de los ríos y cuencas hidrográficas sobrepasan los límites geográficos y los recursos del Gobierno Provincial de Loja, ante la inutilidad de generar acciones únicamente en un tramo del río o cuenca, se ha buscado la coordinación con actores multilaterales como es el caso de Plan Binacional. Dicho actor social no solo ha permitido generar un vínculo con el Gobierno del Perú y varias de sus unidades subnacionales, sino que también, se ha permitido capacitar y socializar metodologías varias para la construcción de un plan integral tenga la conservación hídrica como piedra angular. Pero la ciudad de Loja no participa ni se capacita en estos proyectos nacionales e internacionales por la falta de una oficina de Desarrollo Territorial Transfronterizo. Dicha oficina tendrá como objetivos principales, no solo la asociación y construcción de

cadena de producción y/o servicios, con las unidades territoriales cercanas, sino que, en el caso de la ciudad de Loja, por su posición geográfica e histórica, pueda engranar redes de ciudades que sobrepasen las fronteras geográficas nacionales, convirtiéndose así no solo en un caso de estudio, sino de apoyo y fomento por parte de las organizaciones internacionales. Pero el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja no ha podido coordinar con el Gobierno Provincial de Loja ni con las organizaciones internacionales, debido a la ausencia de un departamento que busque en la creación de redes de ciudades con tanto afán como su internacionalización.

Ahora bien, la descentralización permite, la generación de información en territorio y por lo tanto la ejecución de planes centrados en la realidad de cada unidad subnacional, al establecerse como un estado plurinacional, el Ecuador, asegura necesitar medidas adaptadas a cada territorio. Pero no se trata de esforzarse por separados, más bien, se invita a la formación de regiones autónomas, que permitan la incorporación de necesidades y beneficios conjuntos de una o varias unidades de organización territorial para potenciar su desarrollo. En la CRE, basta con revisar el art. 245 *Iniciativa y procedimiento para la conformación de región autónoma*, y el art. 262 *Competencias exclusivas de los gobiernos regionales autónomos* para empaparse de las posibilidades. De igual manera el COOTAD, detalla ampliamente los niveles de organización y sus competencias, entre ellas la de cooperación internacional. Por todo lo detallado en líneas precedentes, se puede concluir que en lo que refiere a cuerpos normativos, marcos institucionales y jurídicos, el estado ecuatoriano fomenta el desarrollo territorial y la cooperación internacional de los actores subnacionales, como conclusión de ello, el desarrollo territorial transfronterizo surge como la combinación de dichas actividades o la gestión integral de una estrategia con ambos pilares. Con ello, se ha dado un gran primer paso hacia el desarrollo. Han sido pocos los gobiernos locales que han desarrollado un sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional, tal, que les permita ingresar con fuerza en la esfera internacional y mantener su activa participación. Entre las varias formas de organización territorial que permite el estado ecuatoriano, el Distrito Metropolitano de Quito, es sin duda una de los más particulares debido a su concentración demográfica y de conurbación. Pero sin duda alguna coincide con la gran mayoría de cantones, en la necesidad de inmiscuirse en la esfera internacional.

Debido a su condición de capital y de distrito, Quito inicia su participación internacional, en 1978, cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencias y Cultura (UNESCO), le extiende el nombramiento como Patrimonio Cultural

de la Humanidad. Aproximadamente 10 años después, se crea la Oficina de Asesoría en Relaciones Internacionales, lo que demuestra un primer retraso en lo institucional, en relación a la realidad internacional. Percibida la importancia y el impacto de los nombramientos internacionales y por lo tanto de la participación en la esfera internacional, Quito fortaleció sus políticas de internacionalización. Con la colaboración de varias ciudades internacionales, se desarrollaron programas como *Mi barrio lindo*, mediante el cual se dotó de agua potable, alcantarillado y obras de infraestructura a un porcentaje altísimo de la población, lo que lo convirtió en referente global. También, su recuperación del Centro Histórico y sus avances en transporte público, la pusieron en el mapa internacional al punto de compartir espacios y fórmulas con Bogotá, Medellín, Santiago y ciudad de México (Ayala y Egas 2019). En la actualidad, tanto el metro como otras capacidades se han desarrollado de manera distinta, arista que también se puede analizar de acuerdo a la intensidad de la participación internacional. Su pronta participación le permitió dar pronta atención a problemáticas mundiales, su manejo del medio ambiente, con instituciones como la Corporación para el Mejoramiento del Aire, le permitieron ser referente internacional. Como referente, pudo mejorar las condiciones de varios sectores de la sociedad a través de fondos de cooperación, de proyectos regionales, programas de desarrollo de ciudades, entre otros. Otro gran ejemplo de los beneficios de la cooperación internacional, esta vez, sin las virtudes de una ciudad capital o regional, pero con la convicción en la internacionalización, es la ciudad de Otavalo. Su gestión en la esfera internacional se basa en el pilar de desarrollo económico productivo, ha sido beneficiaria de financiamiento para varios proyectos, entre ellos más de \$350 000,00 para mejoramiento de las condiciones agrícolas en más de 250 hectáreas, o la creación de la microempresa de comunicación y publicidad con la Asociación de Jóvenes Emprendedores del Norte (AJEN) San Lorenzo, donde se entregó aproximadamente \$50 000,00, para adquisición de equipos, fortalecimiento de capacidades y producción de material audiovisual.

Estos, entre muchos otros, son logros que la acción internacional ha permitido, por ellos resulta fuertemente cuestionable, que, en la actualidad, a los 15 años de haber sido entregada la competencia de cooperación internacional, los gobiernos subnacionales no hayan desarrollado un sistema de ejecución efectivo, y hayan dejado pasar oportunidades de desarrollo que se traducen directamente en mejores condiciones de vida para sus habitantes. Partiendo de las necesidades observadas en la región sur de América la conformación de una oficina de desarrollo territorial transfronterizo se presenta como

una acción de desarrollo para la ciudad, sin importar la línea política que se defienda. El desarrollo de la ciudad debe estar siempre, por sobre creencias ideológicas. Y al existir varios casos que evidencien el impacto en las regiones que lo aplican, es imperante consolidar un marco institucional que permita su aprovechamiento, más aún en la condición de ciudad líder en la región y en las relaciones internacionales con el país vecino.

Capítulo tercero

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja

1. Generalidades

Inmaculada Concepción de Loja, ubicada al sur del territorio ecuatoriano, a una altitud de 2065 metros sobre nivel del mar, fue fundada el 08 de diciembre de 1548. Conocida como “la presencia de la tradición española en Ecuador” y siendo cuna de pueblos nativos como los Paltas y Saraguros su componente étnico-cultural es casi tan rico como su gastronomía y su arte. Rodeada por los ríos, Zamora, Malacatos y Jipiro es conocida como la Capital Cultural del Ecuador, por ser madre de grandes escritores, poetas, músicos y artistas.

Los resultados del último Censo Poblacional arrojan cifras interesantes. Posicionan a la Inmaculada Concepción de Loja como el cantón más poblado de la provincia con alrededor de 100 mil habitantes, sus seguidores, Catamayo y Saraguro, tienen alrededor de 14 mil habitantes. Actualmente el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, ha participado de varias iniciativas internacionales, una de ellas, la llevó a ser reconocida por su manejo de los residuos a través de una premiación que tuvo lugar en Santiago de Chile, con la OMS como organizador. A pesar de aquello, la participación internacional de Loja se ha ido dilucidando con el paso de los años. No solo en la participación en foros de preservación ambiental, sino también, como ciudad líder en las relaciones internacionales con el Perú por su historia

Como parte de la Coordinación General del Municipio, se detallan varios departamentos. Entre ellos el de Relaciones internacionales y cooperación internacional. En su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, 2019-2023, se evidencia claramente como la participación internacional de la ciudad no se ha considerado como prioridad dentro del mapeo de actores que se realiza por parte del personal municipal. Dentro de todo el documento que reúne aproximadamente 360 páginas, se menciona únicamente a la CAF como potencial actor para el desarrollo internacional. Dicha limitación retrasa el desarrollo de la sociedad lojana y genera serias preocupaciones en relación al plan de desarrollo de la ciudad. Se precisa, conocer a detalle las actividades del departamento, su sistema de ejecución para la competencia de cooperación internacional y la voluntad

política para retomar e institucionalizar la participación de Loja en la esfera internacional (Bailón 2019)

2. Entrevistas

Como parte del presente trabajo y en complemento a la recopilación y análisis teórico, se realizaron entrevistas a instituciones que desarrollan actividades alrededor del objeto de estudio, que se relaciona entre ellas, pero que guardan diferencias sustanciales, diferencias cuya identificación, comprensión y comparación permitirán una visión más amplia, en concordancia con lo detallado en la sección de marco teórico.



Figura 5. Actores en el presente estudio

Fuente y elaboración propias

En el centro de la figura, como eje más importante en los actores se observa al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, quién como cantón más representativo de la provincia y como su ciudad capital, ha sido históricamente relevante no solo en las relaciones internacionales con el Perú, sino como referente provincial y zonal. Loja se ubica en la denominación de ciudad intermedia, gozando de la posibilidad de articular las actividades *Bottom-up* y también, cuando correspondiere, *Top-down*. Si bien la competencia de cooperación internacional esta descentralizada, la coordinación de acciones es fundamental por lo cual la presencia en el estudio del actor llamado a ejercer la rectoría y coordinación provincial es elemental. Y en particular en el presente caso, el Gobierno Provincial de Loja, ha sido capaz de comunicar más logros que el

Gobierno Municipal, no solo por la estructura integral de su proceso de comunicación, sino también, como ejemplo de lo que se puede lograr con el liderazgo político de la autoridad electa. Por lo que su análisis es complementario. Para finalizar, en la figura, se observa la presencia de un organismo con personería jurídica internacional. Plan Binacional que nace como una organización internacional dedicada a la reactivación económica en zonas de post-conflicto, considerándose esencial en el análisis e interpretación simbólico y cultural del conflicto bélico con el Perú, y que desarrolla sus actividades a lo largo de toda la frontera en varias provincias.

3. Sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional y marco institucional

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja cuenta con un Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación internacional que depende de la Coordinación General Administrativa acorde a su Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2019-2023 suscrito por el Ing. Jorge Bailón. En el mismo documento, en la sección de mapeo de actores, dentro del recuadro de actores internacionales, se observa, por ejemplo, a la Corporación Andina de Fomento, que de acuerdo al Informante A, su presencia se basa en proyectos que tienen actualmente en ejecución. El Informante A, encargado del GADML, para las relaciones internacionales evidencia como la dimensión organizacional, es decir la institucionalidad de la internacionalización de Loja es una de las principales debilidades. Si bien Loja, ha alcanzado algunos reconocimientos internacionales, y ha participado en varios proyectos de cooperación, el departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación Internacional ha sufrido variaciones significativas en su presupuesto, personal y visión política. Dicha deficiencia en la dimensión organizacional, se traduce directamente en una deficiencia en la dimensión administrativa.

El Informante A es el único encargado del Municipio en la actualidad para la gestión internacional. ¿Sus logros? Dignos de rescatar, profundizar y apoyar. “ El alcalde comparte la visión de internacionalizar Loja, pero es muy cauto en sus declaraciones” (Informante A 2023). Esta cita define el fenómeno de interdependencia compleja detallado en párrafos anteriores, donde la clave para una participación de impacto recae en el conocimiento que se tenga tanto de lo nacional como de lo internacional. En ese sentido, la política y el desarrollo están fuertemente ligados, y saber hacer política, es

también saber manejar los tiempos, la oposición muchas veces ha complicado proyectos técnicos por cuestiones políticas. Precaución no es sinónimo de falta de gestión, y el perfil del Informante A, evidencia entendimiento de la complejidad internacional, ergo, voluntad de internacionalización. Las acciones a encaminarse, deberían ser acompañadas del establecimiento de una política pública para la internacionalización, que la posicione como un eje transversal en la gestión del Municipio de Loja, que le permita coordinar acciones con todos los departamentos, y se cree una cultura de internacionalización (Informante A 2023).

Tanto la visión de la actual administración, como la visión de la administración del Ing. Bailón, han reflejado su interés de participar de la esfera internacional pero la realidad es un tanto más compleja y no para todas las autoridades lo ha sido. Para el Informante B, desde una perspectiva de los organismos multilaterales, no se evidencia, una voluntad política suficiente. “Tanto los recursos de cooperación no reembolsable, como los procesos de asistencia técnica son posibles, pero los multilaterales u organismos internacionales no van a tocar las puertas de los gobiernos subnacionales, debería ser al contrario” (Informante B 2023). La deficiencia en la dimensión administrativa se hace nuevamente evidente, si bien se cuenta con una dependencia o un departamento, su escasez de personal y su falta de comunicación generan una percepción de falta de gestión. Importante detallar como las percepciones en la realidad siguen jugando un papel preponderante en el análisis de estrategias.

En el GADML no se cuenta con un equipo de trabajo, sin embargo, por la experiencia de su nuevo director, a pesar de dicha deficiencia se han presentado proyectos en búsqueda de recursos. El fortalecimiento del área, no solo permitiría presentar más proyectos, sino que a través de acciones de *Lobbying*, construir relaciones con otras dependencias (Informante B 2023).

Los limitados recursos, limitada capacidad de endeudamiento y la crítica situación económica que atraviesa el GADML, no ha permitido que se cristalice la intención de desarrollarse internacionalmente. La dimensión técnica aparece en la ecuación no solo como la capacidad de conseguir y manejar adecuadamente los recursos, sino con la calidad de profesionales que conforman los equipos, que entienden la dinámica y que comparten la visión. Ecuador debe trabajar bajo la rectoría de la Cancillería en mejorar la imagen que proyectamos al mundo. Países como Brasil y Chile, tiene universidades dedicadas a formar funcionarios públicos acorde a las necesidades contemporáneas, en

Ecuador, las autoridades que ocupan los cargos muchas veces son populares pero no técnicos (Informante B 2023).

A pesar de que se ha transferido a la competencia, y de que la normativa ecuatoriana expresamente manifieste una asignación de recursos junto al traslado de la competencia, se observa que una de las limitantes principales es el recurso monetario o presupuesto asignado. Los informantes A y B coinciden en la importancia de la consolidación de un departamento, sin embargo, los departamentos del Municipio y de la Prefectura no cuenta con el personal suficiente para estructurar una estrategia de internacionalización sólida y sostenible.

Para Informante C, como parte del equipo de Relaciones Internacionales del Gobierno Provincial de Loja, el CONGOPE y el Consejo Nacional de Competencias son entes gubernamentales claves en el desarrollo de la oficina de Desarrollo Territorial Transfronterizo. “Nosotros somos dos técnicos más el personal de servicios, somos pocos, pero se ha intentado solventar la falta de personal justamente con apoyo del gobierno central, que juega un papel fundamental” (Informante C 2023). Como un eje a rescatar transversal a la dimensión administrativa y técnica es el compromiso que se observa con la institución y con la visión de internacionalización por parte de los funcionarios.

Tanto en el Gobierno Municipal como en el Gobierno Provincial, los funcionarios no han sido dotados de un equipo de trabajo, no disponen de un presupuesto óptimo, no se observa una política pública que marque una ruta clara para la cooperación internacional, pero la capacidad de sus funcionarios, *su capacidad técnica*, permite que el departamento al cual representan, alcance resultados a pesar de los limitantes en la *dimensión administrativa*. Continuando con el análisis de limitantes, para el Informante B, la planificación es otra de las principales falencias en la ejecución de la competencia de cooperación internacional. “Se piensa que con enviar un oficio los recursos llegan sin condiciones, no se trabaja en la imagen de la ciudad y no se da el valor que merece a la cooperación en asistencia técnica” (Informante B 2023).

Debe existir concordancia y coordinación entre lo que se presente en el plan de trabajo y lo que sea posible ejecutar o recaudar en la práctica, y como razón principal para la mala planificación se destaca la falta de especialistas como parte del equipo de trabajo que estructura el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. (Informante B 2023). En buena hora para los lojanos, el plan de trabajo del actual alcalde en su eje 14 establece el fortalecimiento de las relaciones internacionales a través de la gestión y participación en proyectos de cooperación. Elementos como el agua potable, por ejemplo, van de la mano

con lo establecido por los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es una necesidad imperante para el pueblo de Loja, y se puede trabajar como eje para asistencia técnica o cooperación no reembolsable. Pero esta integralidad en la estrategia, esa coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, con la priorización con los proyectos del estado, y del buen manejo de relaciones con la Cancillería, son parte de las fortalezas técnicas que debería presentar el equipo de trabajo de la oficina de Desarrollo Territorial Transfronterizo (DTT).

Para Informante C, a pesar de los cambios en virtud de la cooperación descentralizada ejecutados a partir del 2008, el estado central, también ha debilitado su dimensión administrativa, por lo que la institucionalidad de la internacionalización también se ve afectada por lo que decida o no el gobierno central. “Antes se contaba con la Secretaría Técnica para Cooperación Internacional, luego desapareció y Cancillería tomó ese trabajo, no se critica la calidad de trabajo, sino el ejemplo y el mensaje que se envía al debilitar la institucionalidad” (Informante C 2023).

Las autoridades seccionales, deben ser los abanderados de la política internacionalista, con ellos como imagen principal recorriendo el mundo en búsqueda de recursos, asistencia y colaboración como fue el caso de Rafael Dávila, los resultados están a la vista, (Informante A 2023). Entre los más destacados en el año 2022, se pueden listar: 1) Fortalecimiento y conformación de Defensorías Comunitarias para la niñez y Adolescencia en la Provincia de Loja, en coordinación con Asociación para la Protección de Niños y Jóvenes en América Latina (APIA). También, mencionar 2) Mejoramiento de la infraestructura y los espacios físicos en varias instituciones educativas del cantón Espíndola, en coordinación con Ecuasur.Suiza; 3) Implementación de Parcelas Demostrativas Arroz-Pato en los cantones Macará y Zapotillo en coordinación con el Programa Mundial de Alimentos; 4) Reconstrucción y mejoramiento de los sistemas de agua potable en colectividades afectadas por el terremoto del 2016 en coordinación con Agencia Francesa de Desarrollo; 5) Fomento de la producción apícola, como una alternativa de producción rentable y sustentable en los cantones de Espíndola, Loja, Pindal, Paltas Puyango, Quilanga y Calvas. En dichos proyectos se cuenta con fondos no reembolsables por aproximadamente \$100.000,00 (Gobierno Provincial de Loja 2022). Por el alto grado del nivel de complejidad en el que se desarrollan las relaciones internacionales, la *capacidad técnica*, que evidencie la primera autoridad del gobierno subnacional será un determinante en el éxito o fracaso de su política internacionalista.

Para finalizar, se destaca también como el Gobierno Provincial, una vez entendió a través de la experiencia, la importancia de la gestión de las relaciones internacionales, ha buscado ejercer la coordinación con los distintos cantones. “Se propuso la firma de la Ordenanza para la Optimización de la Gestión de la Cooperación Internacional no reembolsable en la provincia de Loja con la participación de ONG’s cooperantes presentes en territorio., como un instrumento para institucionalizar la gestión internacional, pero la misma no pasó bajo el argumento que ya se tiene la competencia transferida y que no se necesita la coordinación” (Informante C 2023). En este caso, se observa la importancia del trabajo conjunto para la mejora continua de todas las dimensiones, en situaciones en las que se pueda establecer condiciones óptimas en la dimensión administrativa, la dimensión técnica, refiriéndose en este caso al nivel de profesionalización del funcionario es fundamental para establecer las alianzas que permitan alcanzar los objetivos. Negarse a un intento de institucionalizar y cooperar solo demuestra la falta de conocimiento referente al tema. Y en la misma línea de pensamiento, la falta de conocimiento de la sociedad civil en general, referente a los beneficios de la internacionalización, no ha permitido el crecimiento que la teoría esperaba. Frases desalentadoras como: “Solo van a pasear” (Informante C 2023), “Pide recursos para pasajes y estadía, y ¿Qué trae a cambio en ese viaje?” (Informante A 2023), “Se han convertido en agencia de viajes” (Informante C 2023) muestran como la falta de reconocimiento por parte de la población, también se vuelve una complicación para la sostenibilidad del departamento y la gestión.

Para Informante B, trabajar en las relaciones internacionales es una visión a largo plazo, y lo llega a comparar con la educación, en el sentido en el que los frutos de ese trabajo se evidenciarán únicamente si la estrategia no se detiene a pesar de los contratiempos.

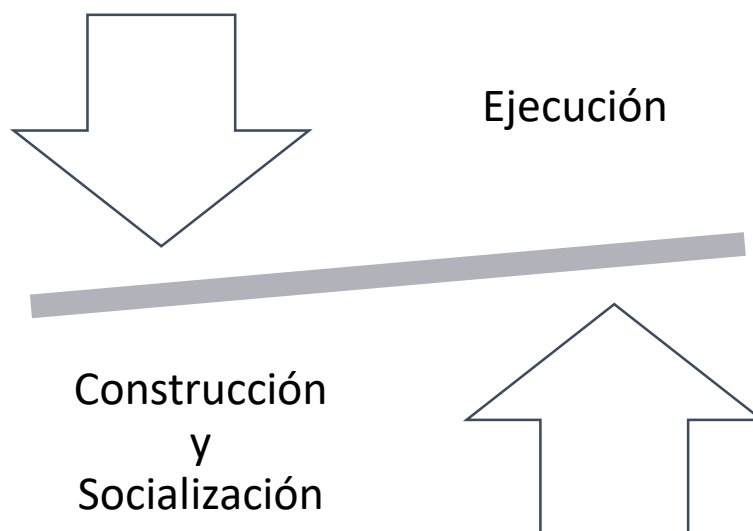


Figura 6. Equilibrio para crear cultura en la sociedad
Fuente y elaboración propias

En la Figura 6, se detalla la necesidad imperante de buscar la validación por parte de la sociedad civil y de la sociedad internacional mediante la socialización de los logros alcanzados con el objetivo de desvirtuar las frases detalladas en líneas anteriores, Pero no solo comunicar, sino hacer parte de, conformar asambleas ciudadanas para el establecimiento de objetivos, la vinculación con el sector privado, y con la academia son factores claves también, en la creación de una cultura internacionalista.

La figura 7, demuestra en primer lugar la necesidad de coordinación y crecimiento conjunto de las capacidades, como también, detalla los elementos principales recogidos como resultado de las entrevistas ejecutadas. A destacar, la necesidad del departamento de coordinar acciones con todos y cada uno de los departamentos y áreas, así como la gestión en el cabildo con el objetivo de institucionalizar la política y dar seguridad al departamento y a los actores internacionales. Dentro de lo técnico, preciso destacar, el *Lobbying*, entendido como la capacidad de relacionarse en beneficio del gobierno local. También, la oferta de asistencia técnica se deberá considerar como una primera estrategia para colocar más de Loja en el mundo, y por consiguiente llevar más del mundo a Loja.



Figura 7. Elementos más representativos del deber ser de cada capacidad para el GADML.
Fuente: Informante A & Informante B & Informante C
Elaboración propia

El marco institucional es fundamental para la consolidación de las dimensiones administrativas y técnicas y se define como “ el conjunto de mecanismos orientados a perseguir un resultado, es un término de enfoque integral” (Informante B 2023). En relación al objeto de estudio, el marco institucional, estaría conformado por los acuerdos, programas, proyectos, actores, redes, orientados a fortalecer la participación internacional. A diferencia de una mejora en la dimensión organizacional que se centra en la organización interna, el marco institucional combina integralidad con institucionalidad e incorporación de actores garantes. “ Se denomina marco institucional al conjunto de organismos, organizaciones, redes y acuerdos, de nivel internacional, regional, nacional y subnacional, que de una u otra forma participan en la definición e instrumentación de lineamientos y políticas orientadas a la consecución de objetivos” (Herrán 2012, 1). En relación a las necesidades del GADML, y acorde a lo previamente alcanzado por el Gobierno Provincial de Loja, y estrechamente relacionado con los requerimientos de los organismos internacionales, se determina que contar con un marco institucional robusto es esencial. Como parte del marco institucional destacan los acuerdos o convenios multiactores, mismos que por más que se cambie de autoridades, generan compromisos para los GAD, que deben respetarse. Como garante de eso, la academia cumple un rol fundamental, en el caso de Loja, la Universidad Técnica

Particular de Loja, ha participado en varios proyectos y por los compromisos con ellos adquiridos, se han podido respetar objetivos hasta su consecución. (Informante A 2023)

Un conjunto de políticas, de recursos, de acuerdos previos y de acuerdos por firmar, se traducen en garantías de la voluntad de crear una cultura de internacionalización. El marco institucional para la internacionalización, busca entonces involucrar de tal manera al actor subnacional y a más actores, de modo que, a través de cierta presión, se concluyan los proyectos a pesar del cambio de autoridades. De igual manera, la sociedad civil, el sector privado y la academia forman parte esencial del marco.

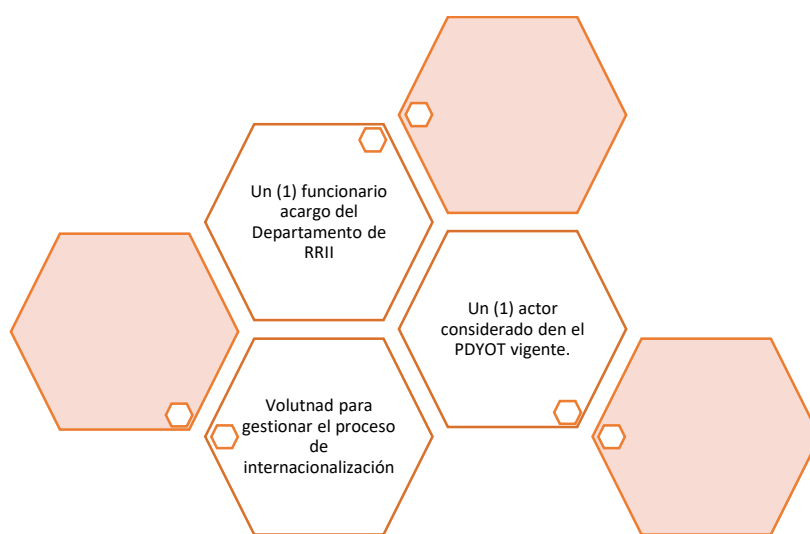


Figura 8.- Situación actual GADML

Fuente: Informante A & Informante B & Informante C

Elaboración propia

4. Áreas claves, necesidades y oportunidades

Si bien se cuenta con lineamientos generales a los cuales se deben acoplar los proyectos, como el Plan Nacional de Desarrollo, los mismos Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Plan de Trabajo, se establecen 5 agrupaciones o ejes desarrollados con la intención de engranar con los objetivos de desarrollo sostenible y por lo tanto con las directrices descritas en líneas precedentes y permitir cierto grado de especialización (Informante B 2023).

- Eje Sociocultural
- Eje Ambiental, Minero, Energético

- Eje Producción, Comercio y Turismo
- Eje Infraestructura y Conectividad
- Eje Seguridad y Defensa

En el caso particular del GADML, como objeto del presente estudio, se han iniciado trabajos en tres de los cinco ejes descritos. Como parte del eje sociocultural, el Festival Internacional de Artes Vivas (FIAV), es un claro ejemplo del potencial de la ciudad debido a sus dotes artísticos. “Es fundamental destacar como un eje que sea bien manejado, impacta a otros de manera positiva, se tiene la intención de generar reacciones en cadena” (Informante A 2023). Continuando con el ejemplo del FIAV, esta dinámica sociocultural genera también comercio y turismo. Y se encuentra en el turismo un eje potencial en donde la cercanía con el Perú, por ejemplo, le entrega una ventaja competitiva. Para el Informante A, en Loja, se podría desarrollar un potencial Turismo de Especialidad aprovechando factores culturales.

Se destaca también lo realizado en relación al eje Ambiental, Minero y Energético, la ciudad de Loja cuenta con el parque Eólico, que es un ejemplo de generación de energía limpia, y es un referente en relación al manejo del agua y los residuos sólidos. En la conservación del agua, se encuentra una nueva oportunidad para golpear las puertas a través de la internacionalización.

La Prefectura y Plan Binacional, llevan a cabo un proyecto de cooperación internacional transfronterizo con el Perú en defensa y conservación de las cuencas hídricas, los ríos, que en su momento se los señalaba como fronteras, se volvieron un punto de convergencia entre actores subnacionales, nacionales e internacionales (Informante A 2023).

Otro eje en el que se ha venido colaborando con asistencia técnica internacional es en el eje de seguridad. Varias conversaciones y reuniones mantenidas, permitirán pronto anunciar buenos resultados para la ciudad (Informante B 2023).

A partir del cuarto eje se presenta una nueva oportunidad, en lo relacionado con infraestructura, es una necesidad para los lojanos y los catamayenses, la ampliación de la vía que conecta los dos cantones más poblados de la provincia. Donde el Gobierno Provincial tiene competencia, pero precisa de colaboración y asesoría técnica. Una de las alternativas que se ha escuchado es la alianza público-privada, la participación de empresas internacionales es una realidad en la ciudad. (Informante B 2023).

Aclarando, la conceptualización de una estrategia integral de internacionalización se analiza en varias dimensiones, el éxito de una estrategia depende de la complejidad de sus procesos, de la gran cantidad de variables, opiniones, análisis que logra incorporar en su conceptualización. La multidimensionalidad del desarrollo territorial transfronterizo, caracterizará siempre al análisis de situación inicial real, como el punto de partida, al recoger como una de las características principales de los territorios, su diversidad. A partir de lo que se identifique en cada territorio y acorde a las capacidades institucionales reales se podrán establecer estrategias íntimamente ligadas a la realidad social, cuyo enfoque genere participación del colectivo no solo para validar las acciones, sino como actor activo del proceso de cambio.



Figura 9.- Escenario propuesto para el GADML

Fuente: Propia de la investigación

Elaboración propia

5. Actores de la esfera internacional

Se destaca nuevamente el concepto de *Lobbying*, al permitir al gobierno subnacional generar contactos y por lo tanto relaciones con otros actores. “Para la cooperación internacional, herramientas como los hermanamientos son de gran ayuda, parte de la gestión es también conseguir asistencia técnica, ser participante en ferias, ser anfitriones de eventos” (Informante C 2023). Se pretende reforzar en el presente numeral,

los procesos por los cuales los gobiernos subnacionales pueden mejorar sus relaciones, así como describir los más representativos para los entrevistados. Así, la organización de eventos de talla mundial, como en Quito, el caso de *Habitat*, generó muchos beneficios en varios ejes; comercial, turismo, cultural. Y ser anfitrión le permitió a la ciudad mostrar sus fortalezas al mundo. De la misma manera en el caso de Loja, el FIAV, ha permitido generar varios contactos con organismos nacionales e internacionales en virtud del desarrollo de la ciudad.

El desarrollo territorial transfronterizo, como se revisó en el apartado de marco teórico, busca expandir su análisis hasta la frontera sin necesidad de ser parte de la misma. Los encadenamientos con distintas ciudades más cercanas a la frontera, le permiten a una ciudad intermedia como Loja, aportar y beneficiarse de las redes construidas cuyo objetivo sería que traspasen fronteras nacionales. Para ello, los GAD, provinciales, municipales y parroquiales, necesitan *coordinar para cooperar*, refiriéndose al hecho de generar lazos entre ciudades, con el objetivo de experimentar internamente los beneficios de la coordinación entre actores y mejorar su oferta tanto exportable como para otras redes locales.

En particular, el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, podría percibir los beneficios de la cooperación internacional si mejora su presencia en la esfera internacional y busca mejorar sus relaciones con organismos como, por ejemplo:

- Plan Binacional
- Corporación Andina de Fomento
- GIZ Cooperación Técnica Alemana
- Comisión Económica para América Latina
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- Red Ecuatoriana de Cooperación Internacional y Desarrollo
- KOICA; Agencia de Cooperación Internacional de Corea
- Fundación de las Américas
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
- Unión Europea
- Agencia Interamericana para la Cooperación y Desarrollo
- Asociación Internacional de Fomento
- Organización Latinoamericana de Ciudades Fronterizas
- Agencia Francesa de Desarrollo

- Banco Centroamericano de Integración Económica
- ONU – Agua
- UNESCO
- OIAGUA
- USAID
- United Cities and Local Governments (UCLG)
- Organización de Regiones Unidas – Oru Fogar
- Organización Latinoamericana de Gobierno Intermedios
- Embajadas
- Academia
- Prensa

En virtud de un desarrollo prospero de relaciones, los gobiernos subnacionales deben considerar dos factores: 1) Confianza en los tiempos y procesos; es decir, retirar la idea que, si no se regresa de un viaje con recursos, el viaje no ha servido para nada. Y 2) Trabajar en su oferta exportable, buscar ejes en los que se pueda ser referente. (Informante C 2023). Las relaciones internacionales se deben manejar con altura, por lo que la imagen que la ciudad presente al mundo es muy importante, así como lo es, el trato que le dan sus ciudadanos a los extranjeros que ha llegado por viajes de trabajo, turismo o incluso inversión. Como uno de los actores principales a relacionarse, los gobiernos subnacionales deberán incorporar en su ecuación a la academia, no solo con el objetivo de que este sirva como garante de los compromisos adquiridos con multilaterales que temen en los cambios de gobiernos, sino también, como actor activo en la propuesta y generación de soluciones innovadoras a las problemáticas sociales de la ciudad (Informante A 2023). A pesar de que la competencia ha sido descentralizada, el estado no ha permitido una autonomía completa. La rectoría de la cancillería se ejerce en todos los procesos de cooperación, y sus procesos de priorización usualmente no contemplan necesidades particulares de ciertos territorios. La garantía soberana de igual manera, se considera un mecanismo de dependencia del estado central (Informante C 2023).

6. Desarrollo territorial transfronterizo: Estrategias

Dentro de la gestión institucional del GADML, el desarrollo de estrategias que permitan garantizar una participación constante en términos de intensidad debería ser prioridad. En la figura 8, se detallan ejes estratégicos acorde al director de Plan Binacional, y a la directora del Gobierno Provincial, cuya ejecución favorecería la percepción que tienen los otros actores del medio, en relación a su compromiso con esta corriente de pensamiento.



Figura 10: Ejes estratégicos de gestión

Fuente: Informantes A, B y C

Elaboración propia

En primer lugar, un levantamiento complejo y sistémico de información no solo de las áreas urbanas, sino también de los sectores rurales de la ciudad; considerando elementos como el fortalecimiento y conformación de defensorías comunitarias para la niñez y erradicación de la desnutrición infantil, fortalecimiento de la producción apícola, agricultura y ganadería, fortalecimiento de canales de dotación de agua potable y riego, buenas prácticas agrícolas en relación al café, entre otros. Con el objetivo de construir una agenda inclusiva que no solo permita sino motive la participación de la ciudadanía. “Una estrategia, es tan correcta como los pilares sobre la cual se construye el análisis” (Informante C 2023). La validación de la información conjunto con varios sectores de la

sociedad y la socialización de resultados y objetivos a través de campañas comunicacionales que vayan reforzando la institucionalidad, pero también contagien a los lojanos de ser protagonistas en esta estrategia.

La integralidad del enfoque, hace que sea fundamental para su desarrollo la incorporación del sector privado, de la academia, y de la prensa como actores locales, pero también invita a la participación de otras ciudades del país, del continente y del mundo, a construir relaciones en beneficio de sus comunidades. ¿Cómo empezar? La correcta identificación de las necesidades, así como de las oportunidades, y la priorización de los proyectos en relación a la visión política de la autoridad de turno, permitirá dibujar las primeras líneas de acercamiento a los actores que más puedan aportar en dichos campos específicos. Y a partir de ello iniciar la incorporación de los distintos beneficios de la cooperación como la asistencia técnica para la correcta implementación de una oficina de Desarrollo Territorial Transfronterizo, como un ejemplo inicial. “La visión de las ciudades tiene que cambiar, tienen que comprender las oportunidades que están dejando pasar por no estar preparadas para el DTT” (Informante B 2023). Para Informante B, Plan Binacional esta siempre dispuesto a colaborar y a ser el nexo entre los multilaterales y los estados subnacionales para su desarrollo.

Una vez se haya conformado la dimensión administrativa, se debe incorporar a la prensa para participar a la sociedad civil de los esfuerzos y objetivos que se marquen, así como en virtud de la transparencia. De esta manera, no solo se genera una presión positiva, sino que se pueden también generar compromisos con organizaciones para que promuevan estas actividades y aumenten su alcance e impacto. La comunicación es importante no solo para la sociedad lojana, sino para los actores del medio en el cual se espera incursionar, que se conozca la ciudad, se resalten sus bondades, gastronomía, cultura, son algunos de los objetivos del marketing territorial. Dicha estrategia, busca no solo transmitir las bondades de la ciudad, sino incorporar a través de procesos de comunicación constante y actividades *BTL* a la ciudadanía en ser los principales embajadores de la ciudad. Varios tipos de iniciativas destacan dentro de la presente estrategia, como la generación de documentales o clips video gráficos de promoción internacional, la construcción de una marca ciudad y su búsqueda de integración regional a través de su promoción e incluso los hermanamientos con ciudades locales para impulsar el turismo en fiestas nacionales, generan un reconocimiento de la ciudad y su cultura.

También, ser ciudad anfitriona de foros internacionales o eventos de discusión de temas contemporáneos, favorece el eje turístico, comercial, de seguridad e infraestructura, al requerir que la ciudad avance acorde a las demandas de sus visitantes.

Otro aspecto a considerar es la identificación de productos propios de la ciudad o zona territorial, como en el caso de Loja, el grano de café. La ciudad es mundialmente conocida por servir tazas de café, que en su mayoría han sido catalogadas con galardones internacionales. A partir de ellos, se puede crear turismo de especialidad, o encadenamientos productivos para su transformación e industrialización. El aprovechamiento de los aspectos geográficos, como ríos, valles, o montañas, debe ser también sujeto de promoción y conservación. La cercanía de la ciudad con el valle de Vilcabamba, genera que una gran mayoría de los extranjeros, lleguen a Loja para dirigirse hacia allá.

Con todos los insumos identificados, el establecimiento de estrategias, deberá ir acompañado de indicadores de gestión, mismos que, acorde a la metodología de GPR, garanticen el cumplimiento de los objetivos con la menor cantidad de recursos posibles. Establecer metas reales, es uno de los principales retos, ya que las mismas deberán ser alcanzables, pero jamás limitar el crecimiento exponencial que puede evidenciar una ciudad con su internacionalización. Para Informante C, se relaciona muy estrechamente a la cooperación con facilidad para disponer recursos, y los indicadores solo se construyen en ese sentido. “La estructuración de un modelo de medición real para cooperación es clave” (Informante C 2023).

Conclusiones

La gestión transfronteriza es una estrategia interdinámica, multidimensional y muy compleja; se presenta como una alternativa al limitado desarrollo experimentado en América Latina, y sin duda, invita a profundizar sus beneficios, asociaciones y teorías, de la mano de la participación mancomunada de todos los actores posibles, municipios, prefecturas, organizaciones de la sociedad civil, organismos multilaterales, entre otros.

Un enfoque colaborativo en la formulación de políticas y la gestión de recursos es esencial para superar los desafíos inherentes a la complejidad de las interrelaciones territoriales transfronterizas. La formulación de políticas requiere una estrecha colaboración entre los gobiernos de los países vecinos. La coordinación de estrategias para abordar cuestiones comunes, como el desarrollo económico, la infraestructura compartida y la protección del medio ambiente, es imperativa. La alineación de objetivos y la adopción de enfoques conjuntos son esenciales para evitar disparidades en las políticas que podrían obstaculizar el desarrollo armonioso de la región.

La gobernanza transfronteriza no solo implica la coordinación entre gobiernos, sino también la participación activa de la sociedad civil y el sector privado. La inclusión de múltiples perspectivas en la toma de decisiones contribuye a la legitimidad y eficacia de las políticas implementadas. La transparencia y la rendición de cuentas son, por lo tanto, componentes esenciales de una gobernanza transfronteriza exitosa.

La gestión de recursos transfronterizos, ya sean naturales o económicos, exige un marco regulatorio y político que trascienda las fronteras nacionales. La cooperación en la administración de recursos compartidos, como cuerpos de agua o áreas protegidas, es crucial para prevenir conflictos y garantizar un uso sostenible. Además, en el ámbito económico, la implementación de políticas que faciliten el comercio y la inversión transfronteriza promueve la integración económica y contribuye a un crecimiento equitativo.

El desarrollo territorial transfronterizo ha estado intrínsecamente vinculado a la interdependencia económica entre las naciones limítrofes. La cooperación y competencia económica en sectores clave, como el comercio y el turismo, han dado forma a la dinámica regional, la cual invita a la integración regional y conformación de un mayor número de redes de ciudades.

El marco institucional a establecerse alrededor de la competencia de cooperación internacional debe buscar incorporar la mayor cantidad de actores posibles, de manera que se generen compromisos en cadena y sea toda la red, la que demande la presencia y acciones de un actor, de forma que su inestabilidad política, no afecten los objetivos planteados.

La resolución de conflictos se constituye como un elemento crítico en la gobernanza transfronteriza. Dada la diversidad de intereses y la posibilidad de tensiones entre las comunidades limítrofes, la existencia de mecanismos efectivos para la mediación y la solución de disputas es esencial. Estos mecanismos pueden involucrar a actores gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y comunidades locales, fomentando un enfoque inclusivo y participativo.

La voluntad política para la internacionalización, es el factor predominante para el éxito de la estrategia. No solo como abanderados de la ciudad para el mundo, sino como sus más altos representantes, las altas autoridades locales juegan un papel fundamental en la percepción que tiene las otras ciudades. Una participación activa enviará un mensaje claro.

La socialización constante de información y un proceso de comunicación robusto permiten la construcción conjunta de objetivos y por lo tanto la validación de las causas por parte de la ciudadanía

Los gobiernos subnacionales, cuentan en Ecuador con la capacidad administrativa para gestionar la competencia de cooperación internacional, sin embargo, se evidencia serias falencias en la dimensión técnica, al referir en su gran mayoría que los recursos para su gestión son escasos. También, como parte de la dimensión técnica, el mecenazgo, que quiere decir el favorecer a sectores cercanos con puestos representativos, en este caso de gestión o cooperación internacional afecta fuertemente la capacidad institucional para conseguir los objetivos planteados.

La Cancillería como ente rector de las relaciones internacionales y sus procesos de priorización de proyectos o condicionantes como la garantía soberana, condiciona iniciativas de los gobiernos subnacionales y no permiten la total descentralización efectiva de la competencia.

El desarrollo territorial transfronterizo en América Latina, específicamente en Loja, Ecuador, emerge como un campo complejo que requiere enfoques holísticos y colaborativos para abordar sus desafíos y aprovechar sus oportunidades potenciales. La comprensión profunda de los factores interrelacionados que influyen en esta dinámica

territorial es esencial para informar políticas efectivas y estrategias de desarrollo a nivel local y regional.

La ciudad de Loja, como una ciudad intermedia en la frontera sur de Ecuador, ilustra de manera elocuente la complejidad de la interdependencia económica en el desarrollo territorial transfronterizo. La cooperación y competencia en el comercio y el turismo son fuerzas motrices que requieren una gestión estratégica y colaborativa para lograr un crecimiento equitativo y sostenible en la región, considerando diferencias como el valor de las monedas que manejan ambas naciones.

La eficaz gobernanza transfronteriza constituye un pilar fundamental para el éxito del desarrollo territorial en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, y en América Latina en general. Esta afirmación se sustenta en la necesidad de coordinar y armonizar las políticas, recursos y esfuerzos de múltiples redes de actores que operan en ambos lados de las fronteras nacionales.

El desarrollo territorial no solo implica aspectos económicos, sino también la preservación y promoción de la identidad y la cultura transfronterizas. La diversidad cultural en la ciudad y provincia de Loja, influenciada por sus pueblos nativos, ha contribuido a un entorno enriquecedor y altamente complejo. Dichos aspectos son dignos de rescatar y promocionar en la esfera internacional y se relacionan directamente con la realidad simbólica de la ciudad y provincia.

La cooperación regional, la inversión en capital humano y la adaptabilidad a cambios globales emergentes son fundamentales para el futuro desarrollo de Loja y su entorno transfronterizo. Por todo ello, el establecimiento de una gobernanza transfronteriza efectiva en la región de Loja, Ecuador, es un requisito sine qua non para alcanzar un desarrollo territorial equitativo y sostenible. La colaboración entre gobiernos, la gestión cuidadosa de recursos compartidos y la resolución eficaz de conflictos son elementos críticos que permitirán a la región aprovechar plenamente su potencial y enfrentar los desafíos de manera colectiva.

Propiciar la formulación de estrategias, acorde a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), permitirán generar impacto positivo en las comunidades fronterizas. El reciclaje y la correcta gestión de desechos no solo permitirán una mejora de la calidad de vida en términos medioambientales, sino que, en conjunto con la asistencia técnica internacional, se pueden generar proyectos que les permitan a las comunidades incorporarse en el aparato productivo a través de la reutilización de dichos materiales.

Con el objetivo de incursionar en la esfera internacional, se debe elevar el debate, hacia los estados nacionales, se vuelve evidente la necesidad de fortalecer las políticas y acciones binacionales, por ejemplo, a través de los gabinetes binacionales para buscar la participación de Gobiernos Autónomos Descentralizados fronterizos y también, incluir en la agenda a la sociedad civil.

La ubicación estratégica de Loja en la frontera con países vecinos ha contribuido a la formación de dinámicas territoriales únicas. Los factores históricos, como los conflictos y acuerdos bilaterales, han dejado una huella duradera en el desarrollo de la región.

La ubicación y rol estratégico de Loja, le permitirá, en conjunto con sus capacidades institucionales correctamente desarrolladas, integrarse a redes de ciudades y cadenas de producción transfronterizas en beneficio de los distintos ejes de desarrollo.

El GADML, en lo que refiere a su capacidad institucional administrativa, cuenta con un departamento de Relaciones Internacionales, cuyo director, conoce a detalle la dinámica de cooperación. Pero al ser el único funcionario y al tener que cumplir tareas en varias dependencias municipales, no se garantiza una capacidad administrativa adecuada. En consecuencia, la capacidad técnica, será también deficiente, considerando la íntima relación entre recursos y personal disponible. Se ha planteado como objetivo de la gestión actual la implementación de la internacionalización como política pública, lo que ciertamente reforzaría el eje administrativo.

El GADML, en lo que refiere a su capacidad técnica, cuenta con personal calificado, con conocimientos adecuados acerca de la visión que debe manejar el departamento, pero la escasa disponibilidad de recursos y la falta de validación de la ciudadanía, genera que actualmente no sea el mejor momento para designar recursos de un presupuesto limitado y en su mayor parte comprometido al ser el primer año de gestión del alcalde. El fortalecimiento eje técnico, se ha podido llevar a cabo gracias al compromiso de la dirección del departamento de RRII, en la entrevista realizada, se aseguró en los próximos días se anunciará el cierre de un acuerdo que destine fondos para la seguridad de la ciudad. Eje cuya actualidad pide acciones contundentes.

La innovación en sectores tecnológicos, agrícolas y educativos (aspectos de la dimensión técnica) surge como un elemento crítico para impulsar el desarrollo sostenible, mejorar la oferta y enfocarse de manera específica en crear redes de ciudades que lleguen hasta ciudades intermedias como Loja. En relación a la innovación tecnológica, La adopción y desarrollo de tecnologías emergentes pueden catalizar el crecimiento

económico transfronterizo. Iniciativas como la creación de parques tecnológicos, la promoción de startups y la colaboración en investigación y desarrollo tecnológico pueden generar empleo y diversificar la base económica. La implementación de tecnologías de la información y comunicación también puede mejorar la conectividad y la eficiencia en la prestación de servicios públicos transfronterizos. De igual manera, La inversión en educación, especialmente en programas orientados a la formación técnica y científica, es esencial para desarrollar un capital humano altamente calificado. La colaboración entre instituciones educativas de diferentes países puede fomentar la transferencia de conocimientos y habilidades, creando una fuerza laboral más capacitada y adaptable a las demandas cambiantes del mercado.

Si bien la capacidad de endeudamiento es limitada para GAD como el de Loja, la imagen que se transmita hacia el mundo, referente a la voluntad de mantener proyectos sociales de este tipo, será un catalizador de desarrollo.

Propiciar la formulación de planes municipales y provinciales de integración, tanto nacional, para generar cadenas o redes de ciudades, como transfronterizos, en torno a la dinamización del turismo. El fenómeno de Mangahurco, por ejemplo, en la frontera Ecuador-Perú, debería no solo preservarse, sino promoverse debido a la acogida de turistas extranjeros que ha generado.

La participación en foros internacionales, y la oferta de asistencia técnica en ámbitos destacados de la gestión municipal, son estrategias que no requieren de un alto nivel de recursos, por lo que podrán considerarse como acciones iniciales en el proceso.

La acción internacional requiere compromiso y constancia, la falta de ellos puede llegar a perjudicar internacionalmente la imagen del estado subnacional, limitando los beneficios a percibir al participar en dicha esfera.

Generar planes, programas y proyectos, de índole transfronteriza para construir cadenas productivas, a través del uso mancomunado de recursos como el agua de riego y potenciar el nivel de producción de las zonas de frontera.

Formular estrategias con organismos internacionales de atención a refugiados y en coordinación con el Municipio de Loja proponer proyectos que les permitan formalizar sus iniciativas, de manera que se mejoren sus condiciones de vida y se reduzca la informalidad en las calles.

Construir estrategias ante la grave crisis energética que atraviesa el país, en coordinación con organismos internacionales para optimizar el aprovechamiento de la energía eólica generada desde la ciudad de Loja, campañas de concientización, proyectos

turísticos e incluso zonas francas en búsqueda de inversión tanto público privada como extranjera podrían estructurarse alrededor de ello.

Obras citadas

- Aguilar, Luis Fernando. *Gobernanza y gestión pública*. México: Facultad Ciencias Económica , 2006.
- Aldecoa, Francisco, y Michael Keating. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. London: Routledge, 2013.
- Ayala, Andrea, y Matsunay Egas. *La diplomacia de ciudades, una estrategia de inserción internacional para la ciudad: el caso del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito*. Tesis, Quito: UIDE, 2019.
- Bailón, Jorge. “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, Loja, 2019.
- Barnett, Michael, y Martha Finnemore. *Rules for the World: International Organisations in Global Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Pr., 2004.
- Barrios, Mailenys. “La paradiplomacia y su influencia en el desarrollo local en sancti spíritus”. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales* (Universidad José Martí Pérez), 2018.
- Brenner, N. *New State Spaces, Urban governance and the rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford: University Press, 2004.
- Buzan, Barry. *People, States and Fear*. ECPR Press, 1983.
- Cadena, Paola. “Análisis de la capacidad institucional de los GAD provinciales en la gestión de la competencia de riego”. Trabajo de investigación, Quito, 2017.
- Caicedo, Henry. *El papel de los sistemas regionales de innovación en ciudades región globales*. Cali, 2011.
- Carrión Mena, Fernando. “Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pivot de integración?”. En *Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI*, coordinado por Francisco Enríquez Bermeo y Luis Alfonso Herrera Robles, 94-133. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACIF) / FLACSO Ecuador, 2023.
- Castro, J, y A Ugalde. *La acción exterior del País Vasco*. IVAP, 2004.
- Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal. “¿Como promover el hermanamiento de ciudades?» Colima, 2007.

- Díaz, Yohana. *Municipio de Loja*. 16 de 10 de 2020. <https://www.loja.gob.ec/noticia/2020-10/situacion-financiera-del-municipio-no-mejora>.
- Duchacek, I, D Latouche, y G Stevenson. *Perforated sovereignties and international relations: Trans-sovereign contacts of subnational governments*. New York: Greenwood Press, 1988.
- _____. Ivo. “The territorial dimension of politics: within, among and across nations”. *Boulder: West View*, 1986.
- Echeverría, Andrés. “Estudio de la efectividad e impacto de la cooperación internacional descentralizada en el fortalecimiento del desarrollo social en el cantón Otavalo en el periodo 2010-2018”. Trabajo de investigación , Otavalo, 2019.
- Ecuador. *Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial 303, 19 octubre 2010.
- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre 2008.
- Ecuador CONGOPE. *Paradiplomacia y desarrollo territorial*. Quito: Abya-Yala, 2019.
- Ecuador Instituto Nacional de Estadística y Censos. “35.079 personas más viven en la provincia de Loja”. *INEC*. 5 de octubre de 2023. www.ecuadorencifras.gob.ec/35-079-personas-mas-viven-en-la-provincia-de-loja/.
- Enríquez Bermeo, Francisco. “Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión”. En *Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI*, de Francisco Enríquez y Luis Herrera, 54-72. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACIF) : FLACSO Ecuador, 2023.
- Evans, P, H Jacobson, y R Putnam. “Double edged diplomacy: international bargaining and domestic politics”. *Berkley; University of California Press*, 1993.
- Gallardo, A. “Paradiplomacia: La dimensión subnacional de las relaciones internacionales”. *Diplomacia*, 2007: 40-57.
- García Lopez, Roberto, y Mauricio García Moreno. *La gestión para resultados en el desarrollo*. BID, 2010.
- García, Caterina. *Sub-state Diplomacy: Catalonia’s External Action Amidst the Quest for State Sovereignty. International Negotiation*. University Pompeu Fabra, 2017.
- Gottsbacher, Markus. “Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración transfronteriza”. En *Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI*, de Francisco Enríquez Bermeo y Luis Alfonso Herrera

- Robles, 35-52. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Ciudades Fronterizas (OLACIF) : FLACSO Ecuador, 2023.
- Gourevitch, P. “La segunda imagen invertida: Los orígenes internacionales de las políticas domésticas”. En *Las fuentes internacionales de las políticas domésticas*, de Olga Gil y Luiz Sanz. Madrid: Zona Abierta, 1996.
- Grindle, Merilee. *Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- Herrán, Claudia. “Marco institucional para el desarrollo sostenible: El mayor desafío de la Cumbre Río + 20”. *Fundación Friedrich Ebert*. 2012. https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1340317449.herran_claudia_marco_institucional_rio_20.pdf.
- Huerta, Angélica. *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, 2008.
- Ikenberry, John. *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on America Power and International Order*. Cambridge: Polity Press, 2006.
- Inkenberry, John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- Keohane, R., y J- Nye. “Poder e independencia: La política mundial en transición”. *Universidad Autónoma Metropolitana*, 1988.
- . Robert, y Joseph Nye. *Power & Interdependence (Longman Classics in Political Science)*, 4th ed. Pearson, 2011.
- Luna, M. “Las relaciones subnacionales desde la teoría de las relaciones internacionales”. *TIP, Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 2011.
- Mearsheimer, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, 2014.
- Mingst, Karen, y Ivan Arreguín. *Fundamentos de las Relaciones Internacionales*. México: Centro de Investigación y Docencias Económicas, 2018.
- Moctezuma, Luis, y Pablo Navarro. “Aproximaciones para el análisis de la seguridad internacional desde una perspectiva paradiplomática”. *Apuntes paradiplomáticos*, 2021: 36-43.
- Montezuma, Luis. “El rol de la paradiplomacia disruptiva en el multilateralismo de ciudades”. *Apuntes paradiplomáticos*, 2021: 50-62.
- Morgenthau, Hans. *Politics among nations*. McGrawHill, 1992.

- Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs, 2004.
- Oddone, Nahuel. “La paradiplomacia desde cinco perspectivas: Reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina”. *Relaciones Internacionales* (2016): 47-81.
- . Nahuel, Leonardo Pizarro, y Trebucq Federico. “Las relaciones internacionales de los gobiernos municipales de la provincia de Córdoba: Diagnósticos y principales desafíos”. En *Gobierno, política y gestión local en Argentina*, de Sergio Hari y Daniel Cravacoure, 52-66. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes, 2020.
- Oviedo, Eduardo. *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporánea: precisiones conceptuales*. Rosario: Universidad Nacional del Rosario, 2016.
- Razo, Driveth. “La importancia de las Oficinas de asuntos internacionales (OFAIS) en la consolidación de los hermanamientos: El caso Da Nang”. *Apuntes paradiplomáticos* 2 (2022): 32-44.
- Robertson, R, y K White. *La glocalizzazione rivistata ed elaborata*. Roma: Luca Sossella Editore, 2004.
- Salvador Serna, Miquel. “Transformación digital y función pública: capacidades institucionales para afrontar nuevos retos”. *Documentación Administrativa*, 2021: 25-42.
- Tavares, Rodrigo. *Paradiplomacy; Cities and States as Global Players*. New York: Oxford University Press, 2016.
- United Nations Development Programme. *Measuring Capacity*. UNDP, 2010.
- Verstappen, Theodoor. “Geografía, sostenibilidad y el concepto de glocalización”. *Investigaciones geográficas*, 2009: 106-13.
- Waltz, Kenneth. *Theory of international politics*. Waveland Press, 1976.

Anexos

Anexo 1: Listado de entrevistas

Organización	Nombre	Informante	Cargo	Fecha de entrevista
Plan Binacional	Fernando Iñiguez	Informante A	Director Capítulo Ecuador	13-12-2023
GAD Municipal Loja	José Ortiz	Informante B	Director de Gestión Económica	14-12-2023
GAD Provincial Loja	Anny Ochoa	Informante C	Analista de Cooperación Internacional	15-12-2023

Anexo 2: Cuestionario referencial de entrevista representante de Plan Binacional Capítulo Ecuador.

Entrevista con el objetivo de identificar información referente a las capacidades técnicas y administrativas que requiere un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para participar de manera efectiva en la esfera internacional; así como los actores a relacionarse en etapas iniciales del proceso de internacionalización y posibles retos a enfrentarse en el camino.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué beneficios percibiría el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, al fortalecer sus capacidades, tanto técnicas como administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional en el periodo 2023 -2027?
- ¿Qué acciones estratégicas podrían fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja?

A partir de las preguntas de investigación se genera una conversación en torno al objeto de estudio, mediante la cual se pretende entender la realidad desde cada una de las perspectivas, con el objetivo de ampliar el espectro de la investigación. Como parte de la conversación, surgieron preguntas como:

¿Cuál es la visión que perciben los organismos multilaterales referente a la decisión de internacionalización de la ciudad? ¿Cómo se puede mejorar esa imagen?
 ¿Se perciben variaciones en la intencionalidad con el cambio de autoridades electas?
 ¿En qué proyectos se encuentran trabajando actualmente?
 ¿Podría la ciudad de Loja beneficiarse de ello? ¿Qué debe hacer para lograrlo?
 ¿Se puede aprovechar el liderazgo zonal de la ciudad de Loja en virtud de la coordinación y generación de hermanamiento con otras ciudades? ¿Cómo hacerlo?
 ¿Se puede aprovechar su calidad de ciudad intermedia? ¿Cómo hacerlo?
 ¿Qué organismos internacionales podrían colaborar con la ciudad de Loja en su proceso de internacionalización? Siendo el presupuesto uno de los principales limitantes, ¿Cómo traspasar esa dificultad? ¿Cuáles son los principales retos para una ciudad que intenta internacionalizarse? ¿Cuáles serían sus beneficios de hacerlo? ¿Cómo influyen las teorías sobre la sociedad civil y la participación ciudadana en la gestión transfronteriza llevada a cabo por los gobiernos locales? ¿Cuáles son los desafíos teóricos más destacados al considerar la gestión trasfronteriza en regiones con gobiernos locales interconectados, pero con intereses y políticas distintas?

Anexo 3: Cuestionario referencial de entrevista representante del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja.

Entrevista con el objetivo de identificar información referente a las capacidades técnicas y administrativas que mantiene el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal para participar de manera efectiva en la esfera internacional; así como los actores con los que se ha relacionado en la actualidad, los proyectos que manejan, la visión política de la autoridad de turno y los detalles del Departamento de Relaciones Internacionales de Loja, así como la institucionalidad de la política internacionalista.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué beneficios percibiría el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, al fortalecer sus capacidades, tanto técnicas como administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional en el periodo 2023 -2027?
- ¿Qué acciones estratégicas podrían fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja?

A partir de las preguntas de investigación se genera una conversación en torno al objeto de estudio, mediante la cual se pretende entender la realidad desde cada una de las perspectivas, con el objetivo de ampliar el espectro de la investigación. Como parte de la conversación, surgieron preguntas como:

¿Cuál es la visión de la autoridad de turno, respecto de la internacionalización? ¿Cómo se conforma el departamento de Relaciones Internacionales? ¿Qué podría comentarme referente al presupuesto asignado? ¿Se ha presentado proyectos para solicitar cooperación internacional no reembolsables? ¿Cuál es el estado de dichas presentaciones? ¿Qué aspectos trabajará la actual alcaldía? ¿Con que actores se han relacionado en búsqueda de cooperación? ¿Qué tipos de cooperación maneja o solicita el GADM de Loja? ¿Internacionalización como política pública? ¿Es posible coordinar esfuerzos entre gobiernos municipales para mejorar la oferta internacional? ¿Se han generado hermanamientos con otras ciudades? ¿Qué opina de esta figura? A su criterio, ¿Cómo se integran las teorías de la gestión transfronteriza con las tendencias actuales en la globalización y como afectan en la toma de decisiones de los gobiernos locales en asuntos internacionales? ¿Cuál es el impacto teórico de la gestión trasfronteriza en la construcción de redes internacionales y la promoción de la paz y la seguridad en regiones limítrofes? Desde una perspectiva teórica, ¿Cómo abordan las relaciones de poder las teorías que consideran la gestión transfronteriza y la influencia de los gobiernos locales en asuntos internacionales?

Anexo 4: Cuestionario referencial de entrevista a representante del Gobierno Provincial de Loja.

Entrevista con el objetivo de identificar información referente a las capacidades técnicas y administrativas que mantiene el Gobierno Provincial de Loja para participar de manera efectiva en la esfera internacional; así como los actores con los que se ha relacionado en la actualidad, los proyectos que manejan, la visión política de la autoridad de turno y los detalles del Departamento de Relaciones Internacionales de la Prefectura de Loja, así como la institucionalidad de la política internacionalista y la capacidad de coordinar esfuerzos con la capital de la provincia.

Preguntas de investigación:

- ¿Qué beneficios percibiría el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja, al fortalecer sus capacidades, tanto técnicas como administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional en el periodo 2023 -2027?
- ¿Qué acciones estratégicas podrían fortalecer las capacidades técnicas y administrativas del sistema de ejecución de la competencia de cooperación internacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Loja?

A partir de las preguntas de investigación se genera una conversación en torno al objeto de estudio, mediante la cual se pretende entender la realidad desde cada una de las perspectivas, con el objetivo de ampliar el espectro de la investigación. Como parte de la conversación, surgieron preguntas como:

¿Cómo se conceptualiza la gobernanza transfronteriza y que grado de apertura manejan los gobiernos municipales dentro de la provincia de Loja? ¿En qué proyectos se encuentran trabajando actualmente? ¿Podría la ciudad de Loja beneficiarse de ello? ¿Qué debe hacer para lograrlo? ¿Se puede aprovechar el liderazgo zonal de la ciudad de Loja en virtud de la coordinación y generación de hermanamiento con otras ciudades? ¿Cómo hacerlo? ¿Cuál es la visión de la autoridad de turno, respecto de la internacionalización? ¿Cómo se conforma el departamento de Relaciones Internacionales? ¿Qué podría comentarme referente al presupuesto asignado? En el ámbito de la planificación estratégica, ¿Cómo se integran las metas de cooperación internacional en los planes de

desarrollo a largo plazo de la provincia? Ante los desafíos globales como el cambio climático y las crisis humanitarias, ¿Cómo coordina la respuesta de la provincia de Loja en el marco de la cooperación internacional, especialmente en la búsqueda de soluciones innovadoras? ¿Cuál es su enfoque o estrategia para generar alianzas con actores nacionales e internacionales? En el contexto de la atracción de inversión extranjera, ¿Cómo utiliza su posición de coordinador para promover oportunidades de desarrollo económico sostenible en la provincia a través de la cooperación internacional? Ante la dinámica cambiante de las relaciones internacionales, ¿Cómo adapta y actualiza constantemente la estrategia de cooperación internacional de la provincia para abordar nuevos desafíos y oportunidades?