

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2015 - 2018

Tesis para obtener el título de doctorado en Políticas Públicas

Gemelos diversos: el diseño de política pública en el contexto de regiones transfronterizas

Juan Diego Izquierdo Merino

Directora: María Belén Albornoz
Lectores: Pablo Barona, Ángel Gutierrez, María Fernanda López,
Nasser Rebaï y Ernesto Vivares

Quito, febrero de 2021

Dedicatoria

A mi familia que ha tenido la paciencia de aguantarme, acompañarme y darme soporte durante este proceso de formación ¡Siempre serán lo más importante en mi vida!

A mi directora de tesis María Belén Albornoz, con cuya amistad me honro.

A las personas que fueron importantes en mi vida, aunque ya no están.

A mis amigos.

A Dios.

Tabla de contenido

Resumen	X
Agradecimientos	XI
Introducción	1
Capítulo 1	4
Presentación de la investigación	4
1.1. Objetivos de la investigación.....	5
1.2. Pregunta de investigación.....	6
1.3. Formulación de hipótesis.....	6
Capítulo 2	7
El Nuevo Institucionalismo	7
2.1. Reflexiones generales con relación a las vertientes del nuevo institucionalismo.....	8
2.1.1. El nuevo institucionalismo histórico	16
2.1.2. Coyunturas críticas y dependencia del sendero	19
2.1.3. Intercurrence y modos de cambio institucional gradual	22
2.2. El nuevo institucionalismo histórico y el diseño de políticas públicas.....	30
2.3. El diseño de políticas públicas.....	33
2.3.1. De la acción del gobierno al diseño de políticas públicas	35
2.3.2. Generaciones de aportes al diseño de política pública	38
2.3.3. Diseño, rediseño y no diseño de políticas públicas	42
2.3.4. Relación entre el diseño de política pública, su instrumentación y el contexto	46
2.4. El contexto.....	53
2.4.1. El contexto y la atención a las instituciones formales e informales	57
2.4.2. Las regiones y sus redes de ciudades como variable explicativa del diseño de política pública	59
2.5. Síntesis de la selección del caso	66
2.5.1. Operacionalización del estudio comparado.....	70
2.5.2. Caracterización de factores contextuales.....	77
2.6. Caracterización del factor contextual histórico	78
2.6.1. Aplicación de la escala de Guttman para determinar la complejidad funcional de las ciudades dentro de la red	81
2.6.2. El Índice de Primacía.....	84
2.6.3. Especialización económica funcional de la red de ciudades	85
Capítulo 3	88

¿Qué es la política pública de integración?	88
3.1. El “ <i>policy making</i> ” de la Integración.....	93
3.2. La política pública de integración y la soberanía	100
3.3. El desarrollo teórico desde las relaciones internacionales y la gobernanza	104
3.3.1. La escuela norteamericana.....	104
3.3.2. La escuela británica	105
3.3.3. La Gobernanza.....	106
3.3.4. Consideraciones para armonizar los desarrollos teóricos	107
3.4. Las nociones de región y frontera.....	108
3.4.1. La noción de región	108
3.4.2. La noción de frontera.....	115
Capítulo 4	120
Evolución de los procesos de integración en América Latina	120
4.1. Antecedentes de la Comunidad Andina de Naciones	124
4.2. Integración Fronteriza en la Comunidad Andina de Naciones	128
4.2.1. La Normativa Andina en materia de integración fronteriza	130
4.2.2. Evolución de la estructura gubernativa de la CAN	136
4.3. El Sistema Andino de Integración (SAI)	148
Capítulo 5	151
La integración como objeto de estudio de las políticas públicas	151
5.1. Diseño de política pública y factores contextuales.....	155
5.2. Proceso histórico en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador	158
5.2.1. La red de ciudades colombo - ecuatoriana	167
5.2.2. Índice de Primacía de las ciudades en ZIF entre Colombia y Ecuador	172
5.2.3. El Índice de Nelson en las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador	174
5.2.4. Aplicación de la escala de Guttman para la ZIF entre Colombia y Ecuador	180
5.3. Proceso histórico en la región transfronteriza entre Ecuador y Perú	183
5.3.1. La red de ciudades en la ZIF Ecuatoriano Peruana	189
5.3.2. Índice de Primacía de las ciudades en ZIF entre Ecuador y Perú.....	196
5.3.3. El Índice de Nelson en las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú	198
5.3.4. Aplicación de la escala de Guttman para la ZIF entre Ecuador y Perú	204
5.4. Exposición resumida de elementos sujetos a comparación	206
5.4.1. Proceso histórico	208
5.4.2. Las redes transfronterizas de ciudades	211
Capítulo 6	216

Conclusiones	216
6.1. Consideraciones Generales.....	216
6.1.1. Con relación al método de comparación	223
6.1.2. Con relación a elementos teóricos	227
Lista de referencias	242

Índice de Tablas

Tabla 1: Algunas tipologías de instrumentos	51
Tabla 2: Descripción de atributos utilizados en la selección del caso.....	68
Tabla 3: Ejercicio final de selección de caso	69
Tabla 4: Esquema general de las lógicas de estructuración de estudios comparados	73
Tabla 5: Descripción del escalograma.....	82
Tabla 6: Ejemplo de cálculo del índice de Nelson	86
Tabla 7: Variabilidad de la legalización.....	96
Tabla 8: Fronteras del Ecuador con Colombia y Perú.....	152
Tabla 9: Policy mix, alcance analítico, contenido y enfoque.....	156
Tabla 10: Sistematización de nociones del nuevo institucionalismo histórico	157
Tabla 11: Ciudades en la ZIF en territorio Colombiano	170
Tabla 12: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Ecuador	171
Tabla 13: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Colombia.....	177
Tabla 14: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Ecuador	178
Tabla 15: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador.....	179
Tabla 16: Detalle de equipamientos y servicios considerados para categorizar a las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador	181
Tabla 17: Categorización de las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador de acuerdo al número de prestadoras del servicio	182
Tabla 18: Ciudades de 20000 o más habitantes en la ZIF del Perú.....	193
Tabla 19: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Perú	193
Tabla 20: Ciudades de la ZIF en el Ecuador	195
Tabla 21: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Ecuador	195
Tabla 22: Índice de Primacía Urbana de la red de ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú	197
Tabla 23: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Perú.....	200
Tabla 24: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Ecuador	201
Tabla 25: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Perú.....	202
Tabla 26: Detalle de equipamientos y servicios considerados para categorizar a las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú.....	204
Tabla 27: Frecuencia de las entidades prestadoras del servicio en las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú	204

Tabla 28: Categorización de las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú de acuerdo al número de prestadoras del servicio 205

Índice de Gráficos

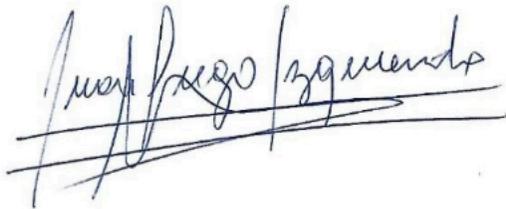
Gráfico 1: Evolución del alcance empírico del nuevo institucionalismo histórico	55
Gráfico 2: Atributos del diseño de la política pública en atención a los factores contextuales espaciales y temporales	75
Gráfico 3: Atributos del diseño de políticas públicas, los modos de cambio Institucional gradual y los factores contextuales territorial e histórico	76
Gráfico 4: Mecanismos causales Esquema	80
Gráfico 5: Función de una entidad, en relación al cumplimiento de las condiciones	83
Gráfico 6: Escala de Gutman, Ejemplo – Ejercicio final	83
Gráfico 7: Ramas de la actividad económica clasificadas por sector, de acuerdo a la clasificación aplicada en el Ecuador	85
Gráfico 8: Dimensiones de la política pública de Integración	130
Gráfico 9: Estructura gubernativa del Acuerdo de Cartagena en 1969	137
Gráfico 10: Estructura gubernativa del Grupo Andino 1979-1996.....	139
Gráfico 11: Estructura Gubernativa de la CAN desde 1996	144
Gráfico 12: El sistema Andino de Integración (SAI).....	149
Gráfico 13: Población en la ZIF entre Colombia y Ecuador.....	168
Gráfico 14: Población urbana en la ZIF entre Colombia y Ecuador	172
Gráfico 16: Índice de Primacía Urbana de la red de ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador.....	173
Gráfico 17: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Colombia	175
Gráfico 18: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Ecuador	176
Gráfico 19: Estructura Orgánica del Plan Binacional Capítulo Ecuador	189
Gráfico 20: Población en la ZIF entre Ecuador y Perú	192
Gráfico 21: Población urbana en la ZIF entre Ecuador y Perú	196
Gráfico 22: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Ecuador	199
Gráfico 23: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Perú	199

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis

Yo Juan Diego Izquierdo Merino autor de la tesis titulada Gemelos diversos: el diseño de política pública en el contexto de regiones transfronterizas, declaro que esta obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de doctorado en políticas públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, febrero de 2021

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Juan Diego Izquierdo Merino', written over a horizontal line.

Juan Diego Izquierdo Merino

Resumen

Para el desarrollo de esta investigación, nos planteamos los siguientes objetivos:

- a) Explicar cómo el factor contextual territorial, expresado a través de redes de asentamientos humanos, incide en el diseño de políticas públicas;
- b) develar el énfasis de política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y
- c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto.

En virtud de dichos objetivos planteamos las siguientes hipótesis:

- i. La presencia de patrones diferenciados de estructuras jerárquicas y no jerárquicas en las redes de asentamientos humanos en las regiones transfronterizas, inciden en la implementación de la política pública de integración a través de diseños diferenciados.
- ii. Condiciones provocadas por *local path dependences*, o eventos pasados propios de cada región transfronteriza, influyen de manera relevante sobre la necesidad actual de ejercer dominio y control por parte del gobierno en aspectos específicos del relacionamiento social, por lo tanto, develan el énfasis de los objetivos de la política pública de integración impreso en la combinación de instrumentos mediante los cuales se implementa.

En relación al desarrollo teórico del diseño de la política pública, consideramos que presenta todas las características de un cuerpo teórico robusto y útil para el análisis de las políticas públicas. Ese es también el caso del nuevo institucionalismo histórico.

Hemos podido verificar la capacidad explicativa de lo que consideramos el factor contextual histórico y el factor contextual territorial. Adicionalmente hemos podido determinar la presencia de dependencias del sendero locales, y que el análisis de las redes de asentamientos humanos, dan cuenta del nivel de profundización de la política pública de integración.

Agradecimientos

A mis profesores y colegas por facilitar mi aprendizaje e incentivar el debate crítico y argumentado.

A FLACSO Ecuador, especialmente a mi directora de tesis y a los lectores evaluadores de este trabajo.

A mi familia.

Introducción

Consideramos al diseño de política pública como un resultado de la acción pública que se manifiesta en la configuración o combinación de instrumentos que se emplean en la implementación de una política pública. En atención a lo anterior, esta propuesta se inscribe en el debate relacionado con la determinación de si, los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o esos objetivos cambian durante el proceso para responder a contextos diferenciados.

La mayoría de las teorías sobre el diseño de política pública enfatiza el rol del contexto, que se compone de varios factores que pueden ser políticos, históricos, culturales o de cualquier otra índole. La literatura que desarrolla el diseño de política pública ha prestado poca atención al factor contextual territorial. Esta propuesta es novedosa pues lo agrega, sintetizado a través de redes de asentamientos humanos, en la lógica de lo urbano como paradigma interpretativo de la realidad. También añade un mayor nivel de complejidad, al comparar los diseños de política pública en regiones transfronterizas, considerando que “poseen unidad natural, orgánica, e intereses comunes que son independientes de aquellos propios de las circunscripciones político y administrativas” (Stevenson, 1980:17), de los Estados, y que como construcciones sociales, poseen una impronta histórica de acciones y actores, que podría explicar las diferencias en el diseño a través del cual se implementa la política pública.

Seleccionamos la política pública de integración, pues es congruente con el nivel de complejidad que hemos añadido al considerar las regiones transfronterizas, también porque estimamos que permite develar el énfasis de política (desarrollo, seguridad, política de integración como tal), relacionado con el regimiento de los asuntos públicos, implícito la combinación de instrumentos aplicada en su implementación; pero principalmente porque consideramos que presenta condiciones ideales, para contribuir a dilucidar el debate teórico en la cual nos inscribimos, dado que se aplica en diferentes contextos, y aparenta mantener un mismo objetivo.

El regionalismo en su sentido más amplio alude a la cooperación internacional y la toma de decisiones colectivas, es una noción de mayor amplitud que la integración, pero la incluye. El regionalismo incluye actores estatales y no estatales, redes regionales formales e informales, todos capaces de construir la regionalización. La regionalización es el proceso estructural de

formación de una región que puede ser causada por proyectos regionalistas, pero también puede surgir en ausencia de ellos (Söderbaum 2012, Söderbaum y Shaw 2003), es “el proceso sustantivo generado por los actores estatales y no estatales que conduce a patrones de cooperación, integración, complementariedad e identidad dentro de un espacio geográfico transnacional particular” (Söderbaum 2005, 222). La integración se refiere a los resultados de la agencia regional, así como a los encuentros y dinámicas entre los diferentes proyectos regionalistas de regionalización, que pueden complementar u oponerse a las estructuras y procesos sustantivos que les dan sentido. Los tres, constituyen la base de la economía política del regionalismo y ninguno de ellos puede ser comprendido sin el otro, ni tener su propio valor como un enfoque de investigación independiente y particular.

De acuerdo con lo anterior, la regionalización requiere que los países que se suscriben a un proceso de integración posean contigüidad territorial, y supone que presentan mejores condiciones para que exista un aumento creciente en los flujos de personas, así como para el desarrollo de relaciones comerciales más intensas. Lo antepuesto no solo representa condiciones favorables para la integración, sino constituye un aspecto clave para la regionalización, que contribuya a explicar la presencia de diversas institucionalidades e instrumentos en la implementación de la política pública de integración.

Las expectativas que los países miembros tienen frente a un proceso de integración difieren dada la existencia o inexistencia de contigüidad territorial, sin embargo “los beneficios de un mayor grado de regionalización están relacionados con la diversificación de los flujos comerciales, la estabilidad de los ingresos de divisas y el fomento del componente tecnológico de la producción” (Baumann 2010, 92), en ese sentido, los países miembros de un proceso de integración poseen expectativas en cuanto a la convergencia¹, la complementariedad económica y la generación de sinergias que variaran cuando no poseen contigüidad territorial.

¹ El fenómeno de la convergencia representa el emparejamiento de las economías nacionales, en cuanto a niveles de productividad agregada en todos los sectores y ramas de la actividad económica, en el ingreso per cápita y en el desarrollo tecnológico. Barro y Sala-i Martín encontraron que el fenómeno de convergencia se presenta incluso entre regiones, y puede ser absoluta cuando: La economía de menor desarrollo relativo, o más pobre, tiende a crecer más rápido en términos per cápita, que la economía de mayor desarrollo relativo o más rica, sin condicionamiento sobre ninguna otra característica de las economías (Barro y Sala-i-Martin 2003, 45). Si se presenta heterogeneidad entre economías, consideramos el concepto de convergencia condicional, en la que una economía crece más rápido cuanto más lejos está de su propio valor de estado estacionario (Barro y Sala-i-Martin 2003, 66). El estado estacionario de la economía puede ser descrito como aquel en el que en el largo plazo la rentabilidad es tan baja que ya no existiría incentivos para realizar nuevas inversiones, y difiere de los estados crecientes y decrecientes.

Sin embargo, la existencia de bajos niveles de intercambio comercial entre países que inician un proceso de integración, puede ser un indicador de que existe un mercado potencial favorable. En ese sentido, la integración puede considerarse como la creación de un entorno propicio para intercambio comercial entre los países de una región, frente a países fuera de ella, sin embargo son cada vez más frecuentes y relevantes las discusiones que aluden a que una verdadera integración requiere de la integración fronteriza que es la primera y la más importante, la condicionante de todas las demás integraciones; la consolidación y ampliación paulatina de la integración fronteriza permitirá arribar a la integración binacional (Moreno 2014, 3).

Capítulo 1

Presentación de la investigación

El diseño de políticas públicas constituye una “actividad llevada a cabo por una serie de actores políticos, con la esperanza de mejorar los resultados de su implementación” (Timbergen 1967; Schon 1992; Howlett 2011:3), implica la combinación de varios instrumentos, pues “no todos los diseños son iguales o generan igual resultado” (Howlett 2011:20). Los mejores diseños son aquellos que se construyen de manera más consistente con el contexto, y reflejan el énfasis que, de acuerdo a las diferentes formas de gobernanza, los diferentes patrones de ideas (Howlett 2011; Howlett, Ramesh y Perl 2009) y la complejidad social (Atkinson y Nigol 1989), tiene una determinada política. El contexto determina el grado de previsión, así como el nivel de racionalidad de la política pública (Dryzek 1983).

Considerando que es posible interpretar la complejidad de contexto, a través de su concreción espacial en redes de ciudades, pues expresan conflictos entre actores, la confrontación de ideas políticas, las interacciones entre Estados y gobiernos (Castells 1997; Boix 2003; Camagni 2005; Trullen 2009; Capello 2014), y contienen un acumulado de acontecimientos históricos, que integrados de manera coherente a la teoría de política pública como disciplina académica, nos permiten preguntarnos:

¿Por qué el factor contextual territorial expresado a través de la configuración de redes de asentamientos humanos incide en la combinación diferenciada de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública?

La construcción de teorías sobre el diseño de políticas públicas permite hacer frente a la complejidad social de una manera más inteligente y contingente (Dryzek 1983). La complejidad social, puede ser explicada en relación a que, una vez establecidos los objetivos de la política, “el número y tipo de actores involucrados comienzan a expandirse más allá del pequeño subconjunto de actores que tomaron las decisiones” (Howlett 2009:160). Si las políticas públicas son “entidades complejas compuestas por los objetivos de política y los medios” (Cashore y Howlett 2007; Howlett 2011:18), utilizados con el fin de cumplir esos objetivos; y a su vez, los instrumentos son “los medios que el gobierno utiliza” (Hood y Margetts 1983:2), para el cumplimiento de objetivos, y también instituciones que estructuran

la manera de formular un problema (Lascoumes y Le Galès 2007). Contribuir a mejorar el conocimiento del diseño de política pública justifica nuestra investigación.

Pierre y Peters (2000), afirman que el Estado se ha transformado como consecuencia de procesos de cambio acelerados en el entorno, sostienen que esa transformación implica la necesidad de mejorar la capacidad de reacción y adaptación del Estado, pues lo que está en juego, es el cumplimiento de sus metas. La necesidad de adaptación del Estado al entorno cambiante, se establece como un proceso permanente, en tal sentido consideramos que nuestra investigación se constituye como un aporte limitado, pero relevante, para mejorar las consideraciones bajo las cuales se produce una política frente a la dinámica contextual.

1.1. Objetivos de la investigación

La propuesta de investigación que presentamos, tiene tres objetivos: a) explicar cómo el factor contextual territorial, expresado a través de redes de asentamientos humanos, incide en el diseño de políticas públicas; b) develar el énfasis de política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto.

La implementación de políticas públicas, responde a un diseño adoptado de manera a priori, y representa los medios mediante los cuales las decisiones se transforman en acciones concretas que persiguen el cumplimiento de objetivos específicos. Dado que el Estado se encuentra inmerso en un proceso de adaptación, que incide sobre las diferentes combinaciones de instrumentos a través de las cuales implementa la política pública, interesa explicar: cómo el contexto territorial influye en el diseño de la política de integración en regiones transfronterizas. En el caso del Ecuador, implica visibilizar las diferencias entre las combinaciones de instrumentos aplicados en la implementación de la política pública de integración en sus regiones transfronterizas, norte con Colombia y sur con Perú.

La noción de contexto territorial es compleja, amplia, e incluye procesos históricos, en tal virtud, proponemos sintetizarlo mediante la configuración de los asentamientos humanos en ámbitos transfronterizos; dada la naturaleza de la red de asentamientos humanos “como clústeres de bienes públicos, promotoras de la interacción y sinergia local, y con responsabilidad política y capacidad para diseñar y ejecutar políticas públicas” (Trullen 2009;

Capello 2014; Camagni 2002:338-339), y en atención a que “los diseños de política pública que asumen que las consecuencias, causas y opciones políticas pueden ser perfectamente separados por las fronteras nacionales, están condenados al desengaño” (Bobrow 2006:76), y que “una nación no es una localización y no existe ninguna razón para suponer que las fronteras políticas definan las unidades relevantes” (Krugman, 1992:78-79).

1.2. Pregunta de investigación

Considerando que es posible interpretar la complejidad de contexto, a través de su concreción espacial en redes de ciudades, pues expresan conflictos entre actores, la confrontación de ideas políticas, las interacciones entre Estados y gobiernos (Castells 1997; Boix 2003; Camagni 2005; Trullen 2009; Capello 2014), y contienen un acumulado de acontecimientos históricos, que integrados de manera coherente a la teoría de política pública como disciplina académica, nos permiten preguntarnos:

¿Por qué el factor contextual territorial expresado a través de la configuración de redes de asentamientos humanos, incide en la combinación diferenciada de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública?

1.3. Formulación de hipótesis

- i. La presencia de patrones diferenciados de estructuras jerárquicas y no jerárquicas en las redes de asentamientos humanos en las regiones transfronterizas, inciden en la implementación de la política pública de integración a través de diseños diferenciados.
- ii. Condiciones provocadas por *local path dependences*, o eventos pasados propios de cada región transfronteriza, influyen de manera relevante sobre la necesidad actual de ejercer dominio y control por parte del gobierno en aspectos específicos del relacionamiento social, por lo tanto, develan el énfasis de los objetivos de la política pública de integración impreso en la combinación de instrumentos mediante los cuales se implementa.

Capítulo 2

El Nuevo Institucionalismo

El estudio de las ciencias sociales ha confrontado varios puntos de vista en la discusión sobre la capacidad de la estructura y de la agencia para explicar fenómenos que se desprenden de ella. Esta discusión tampoco es ajena al estudio de las políticas públicas, y en nuestra opinión, constituyen la base de cualquier análisis institucional, pues, en general, la estructura configura las decisiones de los actores y los roles que cada uno de ellos toma en dicha decisión al ejercer influencia sobre ellas.

En su sentido más amplio, la agencia se ocupa de su comportamiento individual, o colectivo (Hay 2002). En tal virtud, el nuevo institucionalismo enfatiza “una mayor consideración de los factores estructurales y el papel que las (...) instituciones desempeñan en la configuración de las decisiones” (Peters 2016, 57) que, de manera individual o colectiva, adoptan los actores y que no son fortuitas sino enmarcadas en el contexto de varias instituciones y su interacción, en el cual los actores dan significado a su comportamiento, y a la vez obtienen de ellas orientaciones que los definen (Rowe 1997), y se presentan en forma de estímulos o desincentivos a determinadas actuaciones.

Hay que tener en cuenta que las instituciones presentes en un determinado contexto tienden a superponerse entre sí, pues, cada una cuenta con sus propios intereses y valores que, en un momento dado, pueden converger y actuar como una sola entidad, pero también confrontarse y actuar de manera divergente. Por ello, consideramos que deben analizarse de manera individual (Peters 2016), pero también conjuntamente en el marco de un contexto específico.

Estimamos que, más allá de la vertiente teórica en la que se enmarque al nuevo institucionalismo, hay elementos comunes dentro de los cuales quizás el más relevante es la capacidad para otorgarle cierta previsibilidad al análisis, a través de las instituciones, ya que se basan en el supuesto común de que, si las instituciones funcionan apropiadamente, generarán no solamente comportamientos predecibles en los actores, sino también resultados de política pública predecibles, al expresar un mayor nivel de regularidad que estará asociado a la capacidad que tienen las instituciones para reproducirse a través del tiempo, reproduciendo a su vez patrones de comportamiento.

Los análisis del nuevo institucionalismo, sin importar a qué vertiente se adscriban, metodológicamente suponen cierto grado de distancia entre la institución o el conjunto de instituciones analizadas y su entorno que se constituye en el contexto en el cual se desenvuelven. Aquello, a nuestro juicio, no corresponde a una apatía hacia el contexto, sino, más bien, a la complejidad que involucra la noción de contexto. Por ello, aunque las instituciones dependen del contexto para su funcionamiento, también deben mantener su independencia y ser capaces de actuar autónomamente para alcanzar sus propios objetivos, considerando que el entorno en el cual se desempeñan está dominado por la interacción de otras instituciones, algunas más influyentes que otras, con las que se establecen vínculos recíprocos que sirven de sustento a su funcionamiento.

DiMaggio y Powell (1983) consideran que, para las instituciones del gobierno, la jurisprudencia contenida en las leyes, y el mercado son instituciones que precisan y enmarcan la capacidad del gobierno para funcionar al establecer auto relaciones en las que las leyes regulan la forma en que funciona el mercado; y, también, crean mercados eficaces mediante la aplicación de esas leyes, así que el gobierno depende tanto del mercado como de las leyes para su funcionamiento

En virtud de lo anterior, consideramos que es importante examinar el rol de las instituciones en la explicación de la elección de políticas públicas y, paralelamente, examinar el rol que tienen las decisiones de política pública en la definición de las instituciones. Con este antecedente, estimamos importante revisar las vertientes teóricas del nuevo institucionalismo con el fin de configurar el nivel macro del análisis que desarrollaremos posteriormente, ya que corresponden a una forma particular de interpretar la realidad, y, aun así, poseen una diversidad interna substancial (Peters 2016) que exponemos a continuación.

2.1. Reflexiones generales con relación a las vertientes del nuevo institucionalismo

Durante la década de 1990 se desarrollan tres vertientes teóricas de nuevos institucionalismos: histórico, de la elección racional, y sociológico (Hall y Taylor 1996); éstas se difundieron ampliamente entre investigadores académicos, lo que permitió refinar y sofisticar sus métodos, ampliar su alcance y capacidad para explicar la complejidad del juego político y también de las políticas públicas. Sin embargo, conocemos que no existe una separación

nítida entre sus tres vertientes², pues existen aspectos en los cuales estas categorías de nuevos institucionalismos se solapan entre sí, y ello fue reconocido por Elinor Ostrom, quien afirmó que:

Para explicar el mundo de interacciones y resultados que ocurren en múltiples niveles, también tenemos que estar dispuestos a lidiar con la complejidad en lugar de rechazarla. Algunos modelos matemáticos son muy útiles para explicar resultados en entornos particulares. Debemos seguir utilizando modelos simples en los que capturan suficiente estructura básica e incentivos que predicen de manera útil los resultados. Sin embargo, cuando el mundo que estamos tratando de explicar y mejorar no está bien descrito por un modelo simple, debemos seguir mejorando nuestros marcos y teorías para poder comprender la complejidad y no simplemente rechazarla (Ostrom 2010, 436).

Dicha complejidad, no es ajena a las políticas públicas que se estructuran a través de sus diseños, entendidos como variables dependientes que articulan sus componentes, expresan la forma en que se interrelacionan, y muestran la lógica aplicada en la consecución de los objetivos de gobierno, cuyo cumplimiento depende de entornos particulares o contextos específicos.

Waterman y Meijer (2004) asumen que hay necesidad de supervisar el diseño de las instituciones para supervisar el cumplimiento por parte de los agentes. Para ello, a partir del nuevo institucionalismo, revisamos los aportes teóricos relevantes hasta llegar a los debates contemporáneos, cuya preocupación radica en maximizar las sinergias y minimizar los conflictos producidos en la formulación y lo que se encuentra implementado; que, a nuestro juicio, solo es posible ampliando la comprensión de cómo influye el contexto, entendido como el conjunto de características históricas, políticas, culturales y geográficas, entre otras, que definen la forma de ejecución de una política pública y su adecuación.

De manera particular, se puede considerar que el nuevo institucionalismo histórico corresponde a una vertiente teórica que busca, siempre en diálogo con las otras dos vertientes, comprender “cómo los procesos y acontecimientos temporales influyen en el origen y la

² De hecho, para autores como B. Guy Peters (2016), existen cuatro: el nuevo institucionalismo normativo, el nuevo institucionalismo de la elección racional, el nuevo institucionalismo histórico y el nuevo institucionalismo discursivo. Los nuevos institucionalismos normativo y discursivo, corresponden en nuestra opinión a un afinamiento en la vertiente del nuevo institucionalismo sociológico, planteada por el autor.

transformación de las instituciones que gobiernan las relaciones políticas y económicas.” (Fioretos, Falleti y Sheingate 2016, 2), ello se evidencia en su empeño por comprender el origen, la evolución, y desde nuestro punto de vista, en mejorar el entendimiento de las consecuencias que las instituciones causan en un tiempo específico y en un lugar determinado.

Sin duda, dentro del ámbito del estudio de las ciencias sociales, de la ciencia política y las políticas públicas, uno de los aspectos que más ha prosperado es “la búsqueda de cómo las instituciones, entendidas como conjuntos de prácticas regularizadas, que se interpretan como una regla, estructuran el comportamiento de los actores políticos y económicos” (Hall 2010, 224).

Generalmente se entiende a las instituciones como patrones de comportamiento regularizado que reflejan equilibrios con características de un óptimo de Pareto, o como soluciones a los dilemas de la acción colectiva que alcanzan estabilidad en función de que los actores no pueden mejorar sus posiciones desviándose del patrón de conducta establecido por las instituciones (Shepsle 1989). También, se aprecia que el centro de la investigación descansa en explicar, cuándo y cómo cambian las instituciones, que desde una visión económica corresponde a la presencia de shocks externos que denotan la separación entre períodos de estabilidad institucional y períodos de cambio, a los que se los denomina coyunturas críticas.

El problema de explicar el momento, la forma y dirección del cambio institucional puede ser enfrentado como una cuestión que intenta delinear las coaliciones de actores, que pueden ser individuos o grupos alineados a favor o en contra de una variación en las normas y también en función de la necesidad de explicar por qué los actores toman dichas posiciones y así conforman una coalición. De esta manera, se considera que la estabilidad institucional es un tema fundamental para analizar el cambio institucional para comprender el cambio, se debe tener la capacidad de explicar la estabilidad.

Un rasgo particular de la política es la incertidumbre, que limita la capacidad explicativa con respecto a la estabilidad, y descansa en buena medida, en la disponibilidad de creencias instrumentales, entendidas como esquemas de medios, fines e instrumentos que describen el proceso de adopción de nuevas instituciones, y que a su vez podrían afectar la probabilidad de alcanzar varios tipos de objetivos, así como el nivel de confianza con el que ellas pueden ser llevadas a la práctica por parte de los actores, constituyéndose como un ingrediente clave en

los procesos de formación de coaliciones, que subyace a la reforma institucional (Hall 1989, Krehbiel 1991, Goldstein y Keohane 1993).

Las explicaciones con relación al cambio institucional, deben tener en cuenta la disponibilidad y el carácter de las creencias instrumentales pertinentes a los cambios, así como una serie de condiciones que podrían afectar el carácter de esas creencias, cuyas fuentes principales suelen ser las comunidades de expertos y la experiencia previa³ (Linos 2007).

Los problemas de acción colectiva asociados con la movilización de los actores para tomar las medidas necesarias para promulgar una reforma, están condicionados por el conjunto de características que definen el lugar y la forma de su ejecución, es decir el contexto dentro del cual los actores a favor o en contra operan. Cuando el cambio institucional depende de la formación de una coalición favorable, no se debe descuidar los conflictos de la acción colectiva y las estructuras que facilitan o impiden la formación de la coalición, lo cual enfatiza el rol de las relaciones de poder en el cambio institucional (Moe 2005).

Dos dimensiones de las relaciones de poder inciden de la probabilidad de que se produzca un cambio: 1) la reflejada en los costos de oportunidad que enfrentan los actores que evalúan un cambio institucional (Knight 1992), si los costos de oportunidad de la renuncia al cambio son menores, los actores tendrán más poder en las negociaciones que los actores que sufrirían mayores pérdidas, si no se lograra el cambio; y 2) la movilización, entendida como la capacidad de los actores para superar los problemas asociados con el desarrollo de una estrategia colectiva y la conformación de una base en apoyo a esa estrategia. La consideración a estas dimensiones, implica que la probabilidad de que un cambio institucional en una dirección u otra se dé, en cualquier momento del tiempo, se incrementa por los resultados de episodios previos al cambio institucional, que se considera en ese momento.

Desde el análisis de la racionalidad económica, los actores estarán de acuerdo con las reformas institucionales, solo cuando sean para mejorarlas. En ese sentido, puede ser entendido como un juego de coordinación que ofrece a todas las partes un mejor resultado, siempre que puedan ponerse de acuerdo sobre dicha reforma. Sin embargo, el acuerdo no siempre es posible, pues, en muchos contextos, los actores enfrentan una elección entre

³ Enfatizamos su carácter temporal – acumulativo.

reformas que distribuyen los beneficios de manera diferente, que incluso si mejoran todo, puede no ser tan beneficiosa para algunos de ellos; y, en esos casos, los actores tienen que resolver la cuestión de cómo repartir los costos, beneficios y riesgos asociados a la conformación de la coalición y su coordinación (Powell 1999). En consecuencia, es necesario desarrollar formas de entender cómo se resuelven dichos problemas de distribución.

Hall (2010), considera que parte de la respuesta la brindan las dos dimensiones de las relaciones de poder que inciden en la probabilidad de que se produzca un cambio, así como las creencias normativas, referidas a la influencia que ejercen las presiones sociales, que pueden ser vistos como asuntos que involucran a los intereses realistas-egoístas de los participantes, que juntas hacen posible el conocimiento general, y la coordinación (Johnson 1990). De no existir acuerdo de aceptación general sobre ellas, los problemas de distribución relacionados con la coordinación en un nuevo conjunto de instituciones son mucho más difíciles de resolver. Cuando el establecimiento de nuevas instituciones requiere que los actores obtengan un acuerdo entre un mayor número de ellos, las creencias normativas desempeñan un papel aún mayor, y pueden adquirir centralidad en el proceso en el cual los líderes movilizan el consentimiento entre sus seguidores.

Los efectos de los cambios institucionales suelen ser multidimensionales, y los intereses de los actores aunados para apoyarlos también lo son. El proceso de formación de coaliciones, que sustenta el cambio institucional puede ser muy complejo por el hecho de que cada actor involucrado en el proceso le aporta una función de preferencia propia (Hall 2005). En consecuencia, para llegar a una decisión sobre si apoyar un cambio institucional determinado, incluso cuando la decisión se centra enteramente en consideraciones materiales, los promotores del cambio tienen realizar una ponderación de las variables esenciales en la determinación de las funciones de preferencia de los actores, pues ellos deben decidir cuál de esas variables determinará en mayor medida la decisión.

De acuerdo a Hall (2010), la decisión no está muy alejada de las múltiples identidades que asumen los actores, y el peso que le atribuyen a cada variable en su función de preferencia se encuentra influenciada por cuál de sus identidades se involucra más intensamente en los debates sobre las implicaciones del cambio. El supuesto de que la identidad tiene poco que ver con la política y con los intereses materiales es generalmente falsa, por lo tanto, las creencias normativas ocupan un lugar prominente en ellas. Cuando los debates se estructuran para

involucrar a algunas identidades más que otras, los actores pueden ser inducidos a unirse a coaliciones, que de otro modo no apoyarían. En este sentido, las ideas son intrínsecas a los procesos de formación de coaliciones que sustentan el cambio institucional, y esas ideas a su vez se encuentran influenciadas por el contexto.

Al interior del nuevo institucionalismo hay una premisa que vincula a las vertientes del nuevo institucionalismo histórico —y de la elección racional— y se relaciona con que el impacto de cualquier nueva práctica institucional será mediado por el funcionamiento de otras instituciones no afectadas por la reforma. Esa premisa se relaciona a su vez con la noción de la dependencia del sendero. Cuando los actores se forman juicios con relación a apoyar una reforma institucional, con base en estimaciones sobre las afectaciones que tendrá sobre ellos, toman en cuenta este tipo de efectos, por consiguiente, el carácter de las instituciones existentes condiciona la recepción de alternativas de reforma institucional y establece condiciones que hacen más o menos probable su adopción a través de seleccionar opciones que gradualmente impiden otras.

En otras palabras, los efectos de cualquier nuevo conjunto de reformas institucionales, estarán mediados por las prácticas institucionales existentes de manera previa, y que no necesariamente están alineadas con la reforma planteada, de modo que se convierten en variables condicionantes de las posiciones que los actores toman en relación a las propuestas de reforma institucional. Lo anterior sugiere muchas compatibilidades entre enfoques racionalistas e históricos, e implica que no es necesario abandonar la perspectiva de elección racional, para adoptar perspectivas históricas, solamente se requiere una disposición a conceder a las creencias instrumentales y normativas un lugar en los procesos relevantes, “lugar que es más preciso y amplio que la noción de conocimiento general” (Hall 2010, 216).

La vertiente racionalista tiende a subrayar la calidad de las normas como instituciones, en ese sentido, las instituciones se entienden en términos comunes por todos los actores relevantes. Por el contrario, aunque ven las instituciones como prácticas regularizadas, los analistas con una inclinación más sociológica subrayan la ambigüedad de las instituciones, pues en lugar de concebir a las instituciones como reglas fijas, consideran que están sujetas a la interpretación y frecuentemente a la reinterpretación por parte de los actores, lo que implicaría que el cambio institucional no depende del acuerdo entre una coalición de actores, o de aquello que impulsó la formación de una coalición.

La vertiente sociológica considera que el cambio institucional puede ocurrir a través de procesos de reinterpretación en los que los significados, que los actores le otorgan a una institución particular, cambian con el tiempo y así generan cambios también en los patrones de acción (Streeck y Thelen 2005). La reinterpretación de las normas puede ir acompañada de esfuerzos que limiten a la interpretación que los actores tienen sobre ella y que pueden ser explícitos o desarrollarse sutilmente. En este caso, el proceso es difícil de modelar atendiendo a la formación de la coalición, por lo que el desarrollo de modelos más adecuados para su análisis estaría en los estudios sociológicos relacionados con la creación de significado y que se desvía de otro tipo de institucionalidad sociológica que ve a las instituciones como la encarnación de las lógicas de la apropiación y asocia su influencia a la medida en que las instituciones se dan por sentadas (March y Olsen, 1989); las instituciones son vistas como estructuras habilitantes dentro de las cuales los actores ejercen agencia.

Muchos investigadores afines a las vertientes histórica y sociológica del nuevo institucionalismo aceptan que las instituciones no son simplemente normas, sino que también están constituidas por valores simbólicos, de manera que el destino de una institución puede estar estrechamente vinculado a la significación que los actores de manera formal o informal le atribuyen, y condicionado por cambios en el contexto cultural en los que nuevos valores simbólicos adquieren prevalencia y otros la pierden.

Estos puntos de vista de las instituciones derivan a importantes diferencias en la forma en que se entienden los procesos de reforma institucional, con relación a los modelos racionalistas centrados en la formación de coaliciones de reforma. Algunos autores de la vertiente histórica consideran que las instituciones pueden simplemente deshacerse. En ese sentido, Theda Skocpol (1979) propone una visión estructuralista de las revoluciones sociales, en las que las instituciones fallan gradualmente como resultado de una determinada confluencia de acontecimientos que se presentan por separado, influenciados poco a poco por un impulso voluntarista que da preeminencia a la voluntad sobre el entendimiento real de la reforma.

Las instituciones también pueden cambiar como consecuencia de procesos de deserción en los que los actores dejan de suscribir las prácticas constitutivas de las instituciones, sin que para ello medie un acuerdo formal (Thelen 2003). Streeck y Thelen (2005), enfatizan que los esfuerzos por construir nuevas instituciones son a menudo experimentales, en el sentido de

que proceden de pasos incrementales, marcados por movimientos hacia atrás y adelante, como una especie de prueba y error.

En resumen, la vertiente del nuevo institucionalismo de la elección racional se basa en una lógica utilitaria cuyo supuesto fundamental es que los individuos persiguen su propio interés y lo hacen utilizando cálculos racionales, a lo que Guy Peters (2016), basado en March y Olsen (1983), denomina la lógica de la consecuencia, que implica que los miembros de una coalición toman decisiones basadas en los resultados esperados, en lugar de lo que se considera apropiado al interior de la institucionalidad, en tal virtud, las preferencias de los actores se consideran exógenas a la institución, e ingresan a ella buscando maximizar su utilidad, que no se altera por su membresía a dicha coalición.

La vertiente del nuevo institucionalismo sociológico puede ser subdividida en normativo y discursivo (Peters 2016). La versión normativa define las instituciones a través de los valores, símbolos, e incluso mitos que se usan para guiar el comportamiento. En ese sentido, los valores que pueden ser procedimentales o substantivos, que definen a la institución y definirán por lo tanto a las políticas que ella desarrolle, y sirven como pautas para sus acciones, guiándose por lo que se denomina la lógica de lo adecuado, acorde con su pertenencia a la coalición, de manera que define también, qué tipo de opciones políticas son aceptables.

La versión discursiva, define las instituciones en función de los discursos o ideas dentro de la coalición. Se supone que existen al menos dos tipos de discursos dentro de la coalición: 1) el discurso coordinador, utilizado más internamente entre los miembros para definir lo que consideran el deber ser; y 2) el discurso comunicativo, que se utiliza externamente para comunicar a los actores que no forman parte de la coalición lo que es la institución y que pretende hacer.

Desde nuestro punto de vista, es, justamente, la capacidad de la vertiente del nuevo institucionalismo histórico para articular elementos presentes en la vertiente del nuevo institucionalismo de la elección racional y del nuevo institucionalismo sociológico, a más de la posibilidad de encontrar convergencias entre él, las políticas públicas y las relaciones internacionales, lo que nos permite seleccionarlo como marco teórico general para el desarrollo de esta investigación.

2.1.1. El nuevo institucionalismo histórico

A nuestro juicio, el nuevo institucionalismo histórico tiene su cimiento en la economía y en la ciencia política, interesadas en desarrollar una comprensión más precisa sobre las causas e impactos de los eventos históricos y de las instituciones en el juego político, enfatizando su capacidad para constreñir o liberar el comportamiento de los actores (March y Olsen 1983), de ahí también su adecuación para el estudio de las políticas públicas.

La vertiente del nuevo institucionalismo de la elección racional adopta un enfoque basado en los intereses y centrado en los actores, de tal forma que considera que los intereses particulares para la selección de instituciones se construye sobre la base de un conjunto de preferencias que se encuentran dadas exógenamente, en ese sentido las instituciones introducen estabilidad, al limitar la gama de alternativas que pueden seleccionar los diferentes actores (Shepsle y Weingast 1981).

Los investigadores interesados principalmente en factores contextuales, de orden temporal y que corresponden a un lugar específico, no suscriben plenamente esa vertiente, principalmente porque no consideran que el conjunto de preferencias se den de manera exógena, y estiman que los procesos que corresponden a un determinado lugar y a una temporalidad definida son los que generan, refuerzan o constriñen las preferencias de los actores, las relaciones de poder, e incluso determinan patrones de asignación de recursos (Fioretos, Falleti y Sheingate 2016), por lo tanto, consideran limitada su capacidad para explicar la diversidad de arreglos institucionales que gobiernan las políticas públicas, incluyendo aquellas que tuvieron consecuencias imprevistas, e inclusive no deseadas. “Quizás la diferencia fundamental entre el nuevo institucionalismo de la elección racional y el nuevo institucionalismo histórico reside en la formación de preferencias” (Steinmo, Thelen y Longstreth 1992, 9).

El nuevo institucionalismo histórico enfatiza los orígenes endógenos de las instituciones, en ese sentido ofrece una interpretación más ajustada a la secuencialidad y composición de las coaliciones, y sus efectos sobre las modificaciones en las políticas públicas y sus instrumentos, pues al incidir sobre los intereses individuales, las instituciones alteran las preferencias grupales, dado que “ni los intereses ni los valores poseen significado substantivo si se abstraen del contexto institucional en el que las personas lo definen” (Steinmo 1989, 502). Entendidas como reglas, normas y prácticas que organizan y constituyen las relaciones sociales, las instituciones se examinan desde el nuevo institucionalismo histórico, en base a su

rol en la creación de restricciones y oportunidades para la acción política, en la distribución del poder político y en la formación de preferencias políticas a través del tiempo, que constituye la relación entre las instituciones y la agencia política.

Ira Katznelson (1997), ha expresado preocupaciones concernientes a que el nuevo institucionalismo histórico podría estar sacrificando los recursos teóricos y la parsimonia que ofrece el nuevo institucionalismo sociológico, pues demasiado análisis contextual podría inducir a subestimar el impacto de grandes procesos estructurales, que conllevan generalmente grandes períodos de tiempo, en favor de causas idiosincráticas. A pesar de dicha preocupación, el autor en el mismo documento reconoce posteriormente que el nuevo institucionalismo histórico adopta una perspectiva relacional en la cual observa a “grupos particulares de preferencias, intereses e identidades (...) no solo como causas, sino como causas y productos, el nuevo institucionalismo histórico atraviesa la distinción entre estructura y agencia sin eliminar la diferenciación heurística entre estas dos vertientes” (Katznelson 1997, 104).

Al igual que el nuevo institucionalismo histórico, la vertiente sociológica compartía el compromiso de detallar el papel estructural de las instituciones en la configuración de las relaciones políticas, pero con mayor énfasis en procesos cognitivos como el isomorfismo o mimetismo, en el cual los individuos internalizan rutinas o prácticas percibidas como legítimas (DiMaggio y Powell 1983). En el caso del nuevo institucionalismo histórico, estas acciones limitan la capacidad de analizar el comportamiento estratégico de los actores, el poder, las respuestas políticas y la estructura de las instituciones (Hall y Taylor 1996, 954), ya que las instituciones se definen por lo que los actores aceptan como conducta legítima y apropiada.

Durante la década de 1990, el nuevo institucionalismo histórico se desarrolló relacionado con las alternativas racionalistas y sociológicas. Hall y Taylor (1996) señalan que la vertiente histórica acogió una combinación de elementos provenientes del enfoque de cálculo adoptado por la vertiente de la elección racional y un enfoque cultural proveniente de la vertiente sociológica, de ahí su interés en el contexto.

También se reconoce que el eclecticismo tiene sus costos, particularmente en términos de “especificar la cadena causal precisa a través de la cual (...) las instituciones afectan el

comportamiento que se supone que explican” (Hall y Taylor 1996, 950), lo que llevó a los estudiosos del nuevo institucionalismo histórico a “distanciarse de los elementos centrales de cada vertiente y buscar establecer una posición que se alejara del individualismo metodológico de la elección racional, y que al mismo tiempo fuera más materialista que el nuevo institucionalismo sociológico” (Fioretos, Falleti y Sheingate 2016, 7-8). Mientras que la vertiente de la elección racional miró las instituciones como resultados de equilibrios que emergen del comportamiento orientado a objetivos de los actores dentro de un conjunto específico de reglas, la vertiente histórica enfatizó, cómo las configuraciones de instituciones creadas en el pasado, estructuran la política y las políticas públicas en el presente, en formas que con cierta frecuencia van en contra de los intereses y las preferencias de los actores.

La vertiente histórica adquiere forma y estructura en torno a un conjunto de afirmaciones sobre su estatus ontológico, es decir, la esencia y propiedades de las instituciones y la influencia de los procesos temporales sobre ellas. Considera que las instituciones no constituyen meramente efectos de la distribución de las preferencias, o de la estructura política en un momento dado, sino que con el transcurso del tiempo las instituciones se convierten en las causas potenciales de las preferencias y de las estructuras políticas, dado que las condiciones causales relevantes, pueden interactuar de maneras variadas a través del tiempo y el espacio para producir resultados distintos que no son anticipados por tradiciones que emplean ontologías diferentes (Hall 2005).

Por lo tanto, la vertiente del nuevo institucionalismo histórico anima a los investigadores, que suscriben su teoría, a prestar más atención a las condiciones contextuales y a estudiar cuándo y cómo los mismos mecanismos causales producen resultados diferentes a través del tiempo y el espacio (Falleti y Lynch 2009). De manera que se favorece a los diseños de investigación que cubren periodos de tiempo relativamente largos, ya que, a futuro, garantizarán que se preste la debida atención a la interacción, así como a los efectos contextuales que produjeron patrones políticos diferenciados a través del tiempo y el espacio⁴.

Las herramientas y métodos de los cuales dispone el nuevo institucionalismo histórico incluyen conceptos de orden temporal como: “coyunturas críticas”, “dependencia del sendero” o “*path dependence*”, que han contribuido notablemente a la vertiente; pero también se han

⁴ Puede revisarse, por ejemplo: Mahoney y Rueschemeyer 2003.

desarrollado nuevos conceptos complementarios como la “*intercurrence*”, y “modos de cambio institucional gradual” que han contribuido a mejorar el entendimiento que desde la vertiente se ha desarrollado con relación a la política y a las políticas públicas.

2.1.2. Coyunturas críticas y dependencia del sendero

La coyuntura crítica puede ser definida “como un período de cambio significativo, que típicamente ocurre de manera distinta en diferentes países o en otras unidades de análisis, y que se supone produce legados distintos” (Collier y Collier 1991, 29). Los mismos autores consideran que la variación en el despliegue de las coyunturas críticas a través de los contextos, es clave para explicar los legados políticos y los resultados divergentes entre unidades de análisis, y aunque no consideraban que las instituciones tuvieran un papel en los orígenes de una coyuntura crítica, destacaron la importancia de especificar su duración, así como la realización de los legados históricos (Collier y Collier 1991, 31-34).

Se destaca adicionalmente que el momento de la coyuntura crítica, en relación con otros acontecimientos, es consecuencia de la política realizada en el pasado, en un momento posterior al que se presenta el resultado. La duración temporal de las coyunturas críticas, así como el momento de su ocurrencia en relación a su secuencia con otros eventos forman parte de la cuenta histórica institucional de los resultados del régimen político y de las decisiones de política pública. Las coyunturas críticas generan legados que pueden reproducirse sin la presencia o recurrencia duradera de las causas originadoras, en ese sentido marcan el comienzo de los procesos de dependencia del sendero.

Parece ser que la discusión actual en relación a las coyunturas críticas continúa debatiendo hasta qué punto pueden ser explicadas por referencia a las instituciones u otras causas antecedentes (Pierson y Skocpol, 2002, Slater y Simmons 2010, Fioretos, Falleti y Sheingate 2016) y al grado de agenciamiento que se deriva de ellas (Capoccia 2016). Teniendo en cuenta los efectos de la agencia de las coyunturas críticas, Capoccia y Kelemen (2007, 348) argumentan que ellas se entienden mejor como períodos de tiempo que son significativamente más cortos que los procesos dependientes del sendero que resultan de ellas. Si los periodos de la coyuntura crítica se conciben como muy largos, la influencia sustancial de la agencia que se espera en estos períodos estará limitada por las restricciones institucionales que aparecen y reaparecen. Por lo tanto, Capoccia y Kelemen sugieren que se preste más atención al papel de la agencia y a las condiciones que se denominan *permissive conditions*, que dan paso a la

apertura de una coyuntura crítica específica, para que se comprenda mejor cómo y cuándo los actores políticos actualizan los mecanismos de reproducción, crean nuevas instituciones, o modifican el carácter de aquellas que ya existen.

Es necesario, sin embargo, agregar precisión analítica a las *permissive conditions*, valiéndose de la distinción entre ellas y las denominadas *productive conditions*, de ahora en adelante condiciones permisivas y condiciones productivas. Las condiciones permisivas son necesarias para relajar las restricciones institucionales o estructurales sobre la agencia o la contingencia, y así proporcionar límites temporales a las coyunturas críticas (Soifer 2012, 1574).

Las condiciones productivas actúan dentro del contexto de las condiciones permisivas para ocasionar el cambio. Ambas son factores de la coyuntura crítica que dan forma a los resultados iniciales y que se reproducen posteriormente cuando la coyuntura crítica llega a su fin. De acuerdo a Soifer (2012), el surgimiento de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en los países latinoamericanos a mediados del siglo XX, se explica con referencia a las condiciones permisivas como el colapso del comercio mundial durante la gran depresión y segunda guerra mundial, y a las condiciones productivas como las ideas nacionalistas, y el surgimiento de una nueva coalición entre los burócratas, elites locales y sindicatos de trabajadores.

Las coyunturas críticas se han tratado ampliamente dentro del desarrollo del nuevo institucionalismo histórico debido a que pueden ser consideradas como marcadores iniciales de procesos dependientes del sendero. Después de la apertura de una coyuntura crítica, que habilita una agencia relativamente libre, se produce una secuencia de acontecimientos en los que las instituciones ejercen su fuerza causal. En el ejemplo de la ISI, una vez que las ideas económicas nacionalistas en Latinoamérica formaron políticas como consecuencia de las condiciones permisivas generadas por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, las instituciones corporativistas creadas por las coaliciones populistas emergentes de las décadas de 1940 y 1950 mantuvieron la ISI en funcionamiento (Soifer 2012).

La dependencia del sendero es un concepto que se origina en la ciencia económica, y posiblemente ningún concepto esté más estrechamente vinculado al nuevo institucionalismo histórico que él, y ha sido ampliamente incorporado desde que se buscan respuestas a por qué las instituciones persisten, incluso después de que ya no son eficientes. En su comprensión

amplia, se entiende a la dependencia del sendero como una situación en la que revertir su tendencia o trayectoria, resulta cada vez más difícil en relación al transcurso del tiempo (Fioretos, Falleti y Sheingate 2016).

Uno de los enfoques bajo los cuales se estudia la dependencia del sendero, la concibe como procesos de auto-refuerzo “que implican retroalimentación positiva (...) a los actores políticos embebidos dentro de ellos, por lo que las salidas o desviaciones de una trayectoria existente se vuelven menos probables con el tiempo” (Pierson 2004, 20-21). Por lo tanto, la secuencia temporal se torna primordial en función de que el efecto temprano de un determinado evento adquiere mayor injerencia a medida que se desarrolla dicha secuencia temporal. Un segundo enfoque en relación a la dependencia del sendero, resalta el papel de la contingencia histórica.

Mientras que en el primer enfoque los actores políticos pueden encauzar secuencialmente las reformas con el fin de asegurar los resultados deseados, en el segundo, se considera que los eventos que desencadenan procesos dependientes del sendero pueden, incluso, ser accidentales, como un proceso aleatorio, en el que el origen de un proceso dependiente del sendero no puede explicarse por referencia a las teorías disponibles, la atención a la contingencia proporciona una base para explorar cómo aparentemente eventos aleatorios, accidentales y pequeños, pueden tener consecuencias importantes a lo largo del tiempo (Mahoney 2000; Mahoney y Schensul 2006, 461).

Mahoney (2000) sugiere que la dependencia del sendero puede resultar de secuencias que se caracterizan por una dinámica de reacción y contra-reacción, que se origina en un evento que puede o no suceder. Lo que hace que las secuencias reactivas dependan del sendero no es el hecho de que se siga la dirección de los primeros eventos, de hecho, no lo es. Las secuencias reactivas son dependientes del sendero porque comienzan a partir de sucesos contingentes y son seguidas por eventos de reacción y contra-reacción estrechamente vinculados entre sí, que pueden transformar e incluso revertir, la dirección de los primeros eventos (Mahoney 2000, 526). Por ejemplo, cuando la presión política de los movimientos sociales, entendidos como una reacción ante una acción del gobierno, provoca una respuesta directa por parte del gobierno, surge una contra-reacción que, a su vez, conduce a más dinámica reactiva y contraria.

La amplia atención prestada a las coyunturas críticas y a los procesos dependientes del sendero, según Fioretos, Falleti y Sheingate (2016), ha llevado a caracterizar el nuevo institucionalismo histórico como una tradición que ha favorecido las explicaciones de cambio que descansan en las nociones de historia, como un proceso caracterizado por equilibrios puntuados⁵. Esa forma de caracterizar los procesos dependientes del sendero pueden captar con precisión los énfasis de estudios específicos, pero, pasan por alto el hecho de que los expertos, en la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, han puesto mucho énfasis en contabilizar procesos lentos de cambio gradual y superposición de estructuras de autoridad, en lugar de cambios rápidos y órdenes estables; lo que ha provocado el surgimiento de las nociones de *intercurrence* y modos de cambio institucional gradual.

2.1.3. Intercurrence y modos de cambio institucional gradual

Intercurrence describe una condición en la cual:

Todo cambio político, incluso los que se presentan en las coyunturas críticas, se encuentra acompañado de manera persistente por la acumulación de controles de varias instituciones de gobierno que compiten entre sí, por lo que la conclusión que se espera de la política será un mal acoplamiento entre instituciones y políticas públicas, así como múltiples e incongruentes resultados operando simultáneamente (Orren y Skowronek 2004, 108).

Orren y Skowronek promovieron que se debe superar la tendencia a que “las especificaciones más circunspectas del orden sean demasiado libres de proliferar. Esta tendencia, muy avanzada en el estudio de la historia de la política pública, y refieren a un régimen de política pública⁶ de salud o pensiones” (Orren y Skowronek 1994, 16). En ese sentido, introdujeron el término *intercurrence*, que busca captar el carácter continuo de la creación, reproducción y el cambio institucional, a través de imprimirle cierto escepticismo a secuencias de eventos que

⁵ El equilibrio puntuado se caracteriza por largas etapas de equilibrio (*stasis*), puntuadas por episodios de cambio brusco (crisis). “La idea de equilibrio puntuado es que las instituciones se ajustan constantemente a un entorno cambiante, en este sentido no son tan estables o idénticas, son esquemas de interacciones dinámicos” (Fontaine 2015, 147).

⁶ Entendidos como constelaciones de reglas, prácticas, instituciones e ideas que se mantienen unidas a lo largo del tiempo, pero que son diferentes entre sí, y operan al mismo tiempo y que puede ser entendida como un “*policy mix*” (Howlett y Rayner 2007). En ese mismo sentido, Jean-François Jolly denomina a la descentralización como una “megapolítica pública” (Jolly 2010, 67). Es decir, como una suma de políticas públicas, que se puede entonces rastrear su génesis, profundizar lo que Muller (2002) llama la “producción” de una política pública y abordar el análisis, tanto del proceso mismo de las políticas públicas específicas ligadas a él. Nosotros consideramos que la condición de *policy mix* o megapolítica puede ser atribuida también a la integración comercial.

contrastan con los períodos de relativa estabilidad en las coaliciones formadas alrededor de determinados intereses con los momentos puntuales de cambio.

Al cuestionar las representaciones de los sistemas políticos como entidades plenamente formadas que surgieron en un momento dado, se observó que las acciones de política están típicamente conformadas por numerosas instituciones y políticas públicas creadas y desarrolladas en diferentes momentos, cada una operando según su propia lógica temporal. Desde esta perspectiva, la no-simultaneidad de la creación institucional, genera mosaicos de instituciones y estructuras de autoridad estratificadas, que no pueden caber bajo descripciones de órdenes políticos estables o bien integrados.

La noción de *intercurrence*, explora cómo los conflictos entre múltiples instituciones y arreglos institucionales influyen en la dinámica de la política pública, que se caracteriza por una “variedad de patrones institucionales e ideológicos ordenados, cada uno con sus orígenes propios, su historia, su lógica y su ritmo” (Lieberman 2001). El cambio, o lo que podríamos denominar como una brecha entre el objetivo establecido y su resultado, se produce cuando la fricción entre instituciones e ideas genera incentivos y oportunidades para la acción política individual de parte de los actores involucrados.

La atención a las características dinámicas de las instituciones y al cambio institucional gradual se encuentra mayoritariamente ocupada en los patrones diferenciados de las instituciones, su crecimiento y estratificación, así como en los mecanismos causales que producen variaciones en los patrones de cambio incremental (Sheingate, 2014). Basados en la distinción de esos patrones, Mahoney y Thelen (2010, 15-22), construyen un conocimiento profundo relativo a la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, referido de manera particular a cuatro modos de cambio institucional gradual: 1) *displacement*, que puede describirse como la eliminación de las normas existentes y la introducción de nuevas; 2) *layering*, como la introducción de nuevas reglas sobre o junto a las ya existentes; 3) *drift*, como el cambio de impacto de las normas existentes debido a cambios en el medio ambiente; y 4) *conversion*, como la modificación de las normas existentes debido a su redistribución estratégica.

Fioretos, Falletti y Sheingate (2016) opinan que dinámicas similares se encuentran en el ámbito de las relaciones internacionales, donde se documenta el papel del cambio incremental

en la reconstrucción gradual de las instituciones políticas y económicas internacionales, de ahí que consideramos su importancia en el estudio de la política pública de integración en regiones transfronterizas.

Al establecer los modos de cambio institucional gradual, se puede indagar sobre cómo actos derivados del juego político modelan la estructura y los efectos de las instituciones a través del tiempo. Desde esta perspectiva, los procesos lentos de cambio gradual, más que puntos de ruptura históricos, pueden ser la fuente de un cambio radical (Pierson 2004). Los estudios de eventos que se han caracterizado como rupturas repentinas, como las crisis financieras mundiales, sugieren que estos pueden ser mejor entendidos como el resultado acumulativo de procesos de cambio gradual durante varias décadas. Las respuestas a las consecuencias de la crisis, en particular por qué no lograron satisfacer la demanda de una reforma radical, también se han entendido en términos del cambio gradual y se atribuyen a las instituciones anteriores a la crisis, ya que restringían reformas posteriores a la crisis.

El desarrollo teórico sobre *intercurrence* y el cambio institucional gradual ha ampliado la caja de herramientas analíticas de la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, a partir de las nociones de coyuntura crítica y dependencia del sendero a la que en ocasiones se le atribuye como locales, en atención a un determinado lugar (Amin 1999). En ese proceso han proporcionado nuevos medios para comprender y explicar la complejidad del mundo político, evitando efectuar análisis centrados en una única institución u orden, abstraídos del contexto más amplio en el que opera, y alientan a identificar los puntos de conexión entre instituciones creadas o cambiadas en diferentes momentos y con diferentes propósitos. También contribuyen a enfatizar factores temporales y contextuales que configuran la agencia, incluyendo el cómo y el cuándo, los actores explotan las tensiones y contradicciones entre instituciones para promover nuevas formas de autoridad.

Inicialmente, los institucionalistas históricos criticaron los enfoques racionalistas por tratar las preferencias como exógenas a las instituciones, y a los enfoques más sociológicamente orientados por basarse demasiado en las condiciones macro-estructurales para la contabilización de las preferencias. En cambio, hicieron hincapié en que había que prestar una mayor atención a la interacción entre estructura y agencia, perspectiva que ha sido ampliamente aceptada entre los estudiosos de otras vertientes del nuevo institucionalismo, y ha abierto espacio para crear nuevos vínculos entre ellas.

Ira Katznelson y Barry Weingast (2005) señalan que se ha producido una erosión de las fronteras entre las vertientes de los nuevos institucionalismos histórico y de la elección racional a la que consideran productiva, ya que fomenta una comprensión más común de cómo un determinado sistema institucional puede auto-reforzarse a corto plazo. La clave de su argumento es el concepto de cuasiparámetro, que es un conjunto de creencias cognitivas sobre el mundo que guían el comportamiento individual. Las instituciones son estables cuando esas creencias son sólidas, es decir, dictan el comportamiento en una amplia gama de circunstancias. Si estas creencias se erosionan, como cuando surgen situaciones en las que las creencias dejan de proporcionar un curso de acción, los individuos “experimentarán o se arriesgarán a desviarse del comportamiento pasado” (Greif y Laitin 2004, 639), resultando en un proceso de cambio gradual.

A nuestro juicio, este cuasiparámetro permite establecer una vinculación estable entre las creencias instrumentales y normativas, en ese sentido consideramos que hay una correspondencia entre el concepto de cuasiparámetros y modos históricos de cambio gradual institucional, que examina cómo las innovaciones incrementales en las normas o su aplicación, transforman las instituciones y sus efectos.

Para Kathleen Thelen (2004) los cuasiparámetros proporcionan menos un relato del cambio institucional que una descripción de la ruptura institucional, a medida que la capacidad de las creencias para dirigir la conducta se debilitan con el tiempo (Thelen 2004, 30), son incapaces de distinguir empíricamente entre elementos de instituciones que son duraderos de aquellos susceptibles al cambio (Mahoney y Thelen, 2010, 6). Los trabajos desarrollados en la vertiente del nuevo institucionalismo histórico relacionados a modelos graduales de cambio ofrecen herramientas para resolver ese problema, y demuestran el valor de abrazar el estudio de largos procesos temporales al mejorar las explicaciones y comprensiones de patrones complejos de cambio institucional en un contexto específico.

El institucionalismo histórico también está bien posicionado para involucrarse más directamente en los enfoques sociológicos de las instituciones, al considerar cómo las ideas hacen legibles las consideraciones materiales a través de la comunicación, coordinación, y persuasión; de modo que permite superar parcialmente las limitaciones de los estudios que se centran en las dimensiones materiales y cognitivas de las instituciones. Nuestro interés en

explorar áreas de superposición entre las vertientes histórica y sociológica del nuevo institucionalismo está dado en función de que se constituye como un valioso marco teórico que permite explorar cómo las políticas públicas se extienden más allá de las fronteras de los territorios nacionales.

Estimamos que una mayor consideración de las ideas y las normas es particularmente importante para la institucionalidad histórica dentro del estudio de las relaciones internacionales, y particularmente de la integración concebida como una política pública, porque el sistema internacional no está tan densamente institucionalizado como las políticas públicas nacionales, y en tal virtud, muchas veces se carece de medios o instrumentos efectivos para hacer cumplir las políticas establecidas.

Prestar mayor atención a cómo las ideas y las normas que se insertan en las instituciones internacionales puede mejorar la comprensión del origen de las preferencias del Estado y por qué la cooperación inter-estatal toma diferentes formas en el sistema internacional. La forma en cómo la comunicación de las ideas promueve los objetivos estratégicos de los actores al restringir las alternativas, concentrar la atención y persuadir a otros, puede ayudar a comprender mejor las condiciones bajo las cuales cambian las prioridades e instituciones internacionales. Las áreas de superposición son invitaciones para continuar la exploración de cuándo se deben considerar, lado a lado, las comprensiones ideacionales y materiales de las instituciones para lograr una mayor comprensión de las realidades complejas que definen la política pública nacional, en relación al contexto internacional.

La vertiente del nuevo institucionalismo histórico mantiene un fuerte compromiso para refinar su aplicación de los métodos de investigación, ese compromiso ha sido impulsado por dos desafíos: a) la necesidad de identificar hasta qué punto los mecanismos en el centro de las explicaciones alternativas estaban presentes o ausentes, de manera que se puede decir que han causado un resultado específico en algunas condiciones, pero no otras (Hall 2005); y b) a refinar su uso de métodos cualitativos y cuantitativos para identificar cuál de los múltiples eventos históricos potenciales dio lugar a un resultado determinado, por ejemplo los métodos cuantitativos pueden contribuir a identificar instituciones informales que se presentan en contextos específicos.

Mahoney, Kimball y Koivu (2009) se preguntan cómo se puede determinar cuál de dos o más coyunturas críticas es la fuente del resultado de interés, dada su orientación hacia el descubrimiento de mecanismos causales, resolver ese desafío ha alentado a los investigadores a través de otras sub-disciplinas a profundizar y refinar su uso de métodos cualitativos para aprovechar los archivos históricos, así como métodos cuantitativos para caracterizar factores contextuales. De esa forma se considera que no es tanto una cuestión de qué tipo de causa está en juego, sino del dónde se localiza la causa dentro de una secuencia de eventos. Por lo que la vertiente del nuevo institucionalismo histórico permanentemente ha tratado de refinar la forma en que estudian secuencias de eventos para juzgar mejor cuál de ellos está más próximo a causar resultados.

Mientras que la investigación institucional histórica ha conservado una afinidad particular por los métodos cualitativos asociados con la historiografía y el *process tracing*, los investigadores han llegado a abrazar una gama más amplia de métodos con el tiempo. Algunos de sus practicantes han sido fundamentales para el crecimiento en la investigación con métodos mixtos en los que se combina grandes conjuntos de datos y un cuidadoso proceso de rastreo histórico secuencial para mejorar la precisión de la selección de casos y la inferencia causal, lo que ha permitido que los estudios desde la vertiente incorporen crecientemente patrones empíricos.

A partir de refinamientos metodológicos, conceptuales, y de un mayor intercambio con otras tradiciones de análisis, se presentan oportunidades para ampliar el alcance empírico del nuevo institucionalismo histórico. La gran mayoría del trabajo histórico institucionalista se centra en las instituciones formales, entendidas como reglas escritas y aplicables, como las asociadas con constituciones políticas y marcos regulatorios. Sin embargo, es evidente que las instituciones informales que pueden ser descritas como entendimientos y prácticas no escritas, también pueden tener fuertes consecuencias para el comportamiento y las preferencias de los actores (Helmke y Levitsky 2006, Tsai 2007). En tal virtud, se ha reconocido que estas instituciones informales son importantes.

La importancia de considerar el papel de las instituciones informales, es particularmente relevante en el estudio de países en desarrollo donde las instituciones formales suelen ser relativamente débiles y las informales parecen tener más importancia en la estructuración de las relaciones sociales (Tsai 2007). Las teorías de la vertiente del nuevo institucionalismo

histórico basado en el cambio gradual son adecuadas para este propósito, ya que incluyen el examen de las instituciones informales que se utilizan para negociar reformas a las instituciones formales, o para evaluar su adecuación al contexto.

La institucionalidad histórica también tiene potencial para el estudio de otras dimensiones de la política que también carecen de visibilidad inmediata, incluidas las instituciones que son la fuente del poder estructural y que las coaliciones políticas utilizan para asegurar sus políticas preferidas. Generalmente entendido como la habilidad de moldear las realidades cognitivas de los individuos, el poder estructural a menudo reside en instituciones que producen sesgos en la política pública, y que dan a los grupos políticos ventajas de movilización, al ver sus políticas públicas preferidas promulgadas.

Pierson (2004) sostiene que el énfasis del institucionalismo histórico en el estudio de los procesos temporales que dan lugar a superposición y contradicción entre instituciones, proporcionan los medios para revelar de dónde vienen los sesgos, y cómo se reproducen a través del tiempo. Las recientes investigaciones en relaciones internacionales apuntan en una dirección similar y alientan a los académicos a mirar más allá del papel de los estados poderosos en la configuración de las políticas públicas de las organizaciones supranacionales, para estudiar más cuidadosamente cómo los burócratas internacionales movilizan los sesgos con efectos duraderos hacia las estrategias utilizadas por los gobiernos.

A medida que los investigadores asumen el desafío de explicar por qué las desigualdades perduran internamente e internacionalmente, a pesar de la disponibilidad de nuevos recursos y normas de distribución más uniformes, los institucionalistas históricos están bien provistos teórica y metodológicamente para ampliar la comprensión de cuándo y por qué, persiste el poder estructural y genera desigualdades a través del tiempo.

Aunque inicialmente concebido como un modo de cambio institucional gradual (Streeck y Thelen 2005), el concepto de agotamiento institucional o *exhaustion*, ha recibido mucha menos atención en la literatura que los conceptos de *displacement*, *layering*, *drift*, y *conversion*. Recientemente esto ha comenzado a cambiar, a medida que los académicos prestan más atención a cómo las instituciones gradualmente se desentrañan. Jacobs y Weaver (2015) llaman la atención sobre cómo los costos crecientes de una política pública pueden socavar fuentes cruciales de apoyo institucional entre actores poderosos, y al mismo tiempo,

llevar a la percepción entre los actores afectados por la política pública, de que, en virtud de esa falla, se necesita una reforma. La atención al *exhaustion* es también relevante para los estudiosos interesados en transiciones políticas y modificaciones en los arreglos institucionales.

El institucionalismo histórico también puede continuar ampliando las agendas empíricas de investigación basado en relacionar sub disciplinas de las ciencias sociales, por ejemplo entre la política pública y las relaciones internacionales, que han sido utilizadas para explicar los orígenes de las preferencias de los Estados sobre las formas de cooperación internacional, y analizar los efectos del momento y la secuencia de las reformas para determinar los resultados de las negociaciones internacionales, y cómo las instituciones internacionales influyen en las prioridades de política interna (Farrell y Newman 2014, Fioretos 2011).

Hay que tener en cuenta que, a medida que la globalización fomenta el incremento de las instituciones que estructuran las relaciones entre Estados, y éstas alcanzan la forma en cómo se manejan las políticas públicas nacionales, el nuevo institucionalismo histórico es muy prometedor para explicar los orígenes y efectos de las complejas realidades institucionales que vinculan la política internacional y nacional.

Para identificar plenamente el impacto potencial de estos factores temporales, pueden desarrollarse estudios que se centren en identificar cómo los fracasos o éxitos de una política pública impactan sobre las reformas posteriores, y qué papel juegan las instituciones en la tenacidad con la cual los actores con poder de veto en el pasado, y aquellos que resultaron perdedores en el juego político, inciden en patrones institucionales permanentes, cambiantes o divergentes, y las razones por las cuales la adopción de nuevas instituciones nacionales o internacionales varían a través del tiempo y el espacio.

Nuestro interés particular subyace en conocer, por qué una misma política pública se implementa a través de patrones diferenciados de instrumentos, para ello nos interesan dos elementos del nuevo institucionalismo histórico que creemos se relacionan con el diseño de políticas públicas como problema de investigación: 1) los modos de cambio institucional gradual, y el *exhaustion*; y 2) la dependencia del sendero local o *local path dependence* en contextos de regiones transfronterizas.

2.2. El nuevo institucionalismo histórico y el diseño de políticas públicas

Una de las características fundamentales de las instituciones es que crean estabilidad, incluso ante la presencia de niveles altos de conflictividad. El nuevo institucionalismo en general, se estructura en torno a la capacidad de las instituciones para producir resultados de equilibrio incluso frente a diferencias políticas fundamentales (Shepsle y Weingast 1981a), en ese sentido, el intento de formular políticas públicas sin reglas institucionales claramente definidas, será sustancialmente menos estable y predecible.

El nuevo institucionalismo histórico de manera particular, asume que la estabilidad se mantendrá a través de una serie de mecanismos tales como la inercia (Rose y Karran, 1984), la retroalimentación positiva (Pierson 2000), y el hábito (Sarigil 2009), mecanismos que se despliegan en la interacción entre los actores de la política pública para la construcción de dispositivos a través de los cuales se busca determinar y alcanzar los objetivos deseados, proceso en el que comparecen su experiencia y motivaciones; conformando una compleja composición que puede ser aunada de forma más o menos sistemática.

De acuerdo con Howlett y Rainer (2006), ese proceso de juntar aquellos elementos se extiende más allá en consideración a las prácticas, los marcos de comprensión y la capacidad de los diseñadores de política pública para internalizar los aprendizajes, y su capacidad de adaptación a los contextos particulares que exigen respuestas específicas que implican el reconocimiento de determinadas situaciones en las cuales existirá, en las decisiones de política pública, un componente más oportunista, en el sentido de aprovechar al máximo las circunstancias y sacar de ellas el mayor beneficio posible, que un cuidadoso proceso de evaluación, lo cual no implica que no exista un proceso de diseño de políticas públicas.

El diseño de políticas públicas es en cierto sentido un proceso abstracto del cual se puede esperar cierta racionalidad, siempre y cuando se adopte en adecuación y de manera más ajustada a las especificidades de cada contexto, lo cual implicará una configuración diferenciada de metas e instrumentos para el cumplimiento de los objetivos propuestos, y que hace que los diseñadores de política pública deban contar con cierta capacidad de maniobra en busca de maximizar la armonía de sus diseños en los diferentes modos de gobernanza presentes en cada contexto. En ese sentido nos interesa discutir el aparente adosamiento de dos nociones que se discuten en la literatura relativa al diseño de políticas, se trata de: *policy*

patching y *policy packaging*, que buscan alcanzar una mejor correspondencia de los diseños de política pública con sus contextos espaciales y temporales (Howlett y Rainer 2012).

Tomando en cuenta esa correspondencia, viabilizan un mejor acoplamiento con las teorías del cambio institucional gradual, en virtud de mejorar los procesos de transformación de las políticas públicas, pues exploran cómo acontecimientos pasados y con una ubicación específica pueden ser decisivos para orientar el curso de la transformación de la política pública en el futuro, ya que proporcionarán su legitimación posterior, y eventualmente justificarían la necesidad de una futura transformación o ajuste (van der Heijden 2010). En pocas palabras, el *policy packaging*, se relaciona más con la formulación de políticas públicas e involucra un esfuerzo consciente por maximizar sus efectos esperados, y minimizar sus efectos no deseados; el *policy patching*, se relaciona con la política pública implementada y se deriva de calibraciones y ajustes para optimizarla, que conducen a la constitución de un nuevo *policy packaging*.

La relación entre *policy patching* y *policy packaging* presenta desde nuestro punto de vista dos aristas importantes, la primera que otorga primacía a factores exógenos para explicar su relación con aspectos históricos, por ejemplo a través de la dependencia del sendero; y una segunda, que se centra en mayor medida en la capacidad de los actores locales para mantener el *statu quo* o alterarlo, que consideramos se vincula con el lugar.

La noción de *local path dependence*, que emerge como una composición resultante de las coaliciones de actores y eventos históricos propios de un lugar, pero sujeto a factores institucionales heredados, en el marco de la relación entre *policy patching* y *policy packaging*, enfatiza las formas intermedias de gobernanza que se orientan hacia constituir una densidad institucional local que incluye a las instituciones políticas y a los actores cuyos intereses inciden en la política pública, e implica que las soluciones por las cuales se opte en política pública tienen que ser contexto específicas (Amin 1999 368).

Las dependencias del sendero locales se centran en mayor grado en el rol de los actores que desempeñan un importante papel en la continuidad o la transformación de las políticas públicas que se ven limitadas por factores contextuales de orden históricos y políticos locales, en los cuales, las configuraciones que componen la política pública son vistas como un

conjunto de reglas que proporcionan estructura a la vida social. Mientras los actores sigan estas reglas, la configuración debe ser estable.

Se debe considerar que las reglas suelen estar sujetas a diversas interpretaciones que inducen a ciertos grupos de actores a transgredirlas o intentar cambiarlas, esos factores endógenos pueden finalmente producir transformación desde dentro, ocasionando que los cambios menores se acumulen hasta determinar una transformación sustancial (van der Heijden 2010). No obstante, las reglas suelen estar abiertas a interpretaciones diferentes, ciertos actores pueden violar las reglas y algunos actores pueden tratar de cambiar las reglas, por lo que estos factores endógenos pueden finalmente producir transformación desde dentro. Se cree que esta transformación ocurre lentamente pero con resultados significativos, así los cambios menores se sumarán a una transformación sustancial, en atención a lo cual Kathleen Thelen (2004) introdujo las nociones de: *displacement*, *layering*, *drift*, *conversión*, y *exhaustion*; para analizar la transformación de políticas públicas incrementales.

El *displacement* se presenta cuando las normas existentes se sustituyen por otras nuevas. Este tipo de cambio puede ser abrupto y puede implicar el cambio radical que frecuentemente aparece en las principales teorías institucionales. También puede ser un proceso lento, que puede ocurrir cuando se introducen nuevas instituciones que compiten directamente con las anteriores, poniendo en contradicho su necesaria complementariedad, esas nuevas instituciones son introducidas a menudo por los actores considerados como perdedores en el anterior esquema institucional, en el que sus partidarios han perdido paulatinamente la capacidad de impedir el establecimiento de nuevas reglas, lo cual deriva en un desplazamiento gradual.

El *layering* ocurre cuando nuevas reglas se unen a las ya existentes cambiando así las formas en que las reglas originales estructuran el comportamiento de los actores (Schickler 2001; Thelen 2003). El *layering* no introduce instituciones o reglas nuevas, sino su enmienda o adiciones a las ya existentes, que pueden conllevar cambios sustanciales si es que las enmiendas alteran la lógica de la institución o comprometen su reproducción en el tiempo. Los procesos de *layering* frecuentemente se producen cuando los actores considerados como perdedores no poseen la capacidad para cambiar radicalmente las reglas originales, lo que conduce a que actúen dentro del sistema institucional vigente añadiendo nuevas reglas. Los defensores del *statu quo* pueden preservar las normas originales pero no pueden bloquear la

introducción de enmiendas y modificaciones, que pueden ser pequeñas pero acumularse, dando lugar a un gran cambio en el largo plazo.

El *drift*, se produce cuando las reglas permanecen formalmente iguales, pero su impacto cambia como resultado de cambios en las condiciones externas (Hacker 2004). Cuando los actores optan por no responder a esos cambios su inacción puede causar cambios en el impacto de la institución, y tienen como efecto la alteración sustantiva los resultados.

La *conversion* ocurre cuando las reglas permanecen formalmente iguales, pero se interpretan y promulgan de nuevas maneras (Thelen 2003). Esta brecha entre las reglas y su interpretación no está impulsada por la negligencia frente a un cambio en la configuración institucional, como ocurre con el *drift*, sino que la brecha se produce por actores que explotan activamente las ambigüedades inherentes a la configuración institucional. En algunos casos, la *conversion* resulta de la incorporación de nuevos actores afines a la configuración institucional y que conforman una coalición política que, en lugar de dismantelarla, la utiliza de nuevas maneras (Selznick, 1949).

2.3. El diseño de políticas públicas

Partimos de concebir al diseño de política pública como una variable dependiente, lo cual implica la aceptación de que se encuentra condicionado y es causado por algo. El diseño de políticas públicas se enmarca en la acción del Estado a través de los diferentes niveles de gobierno. En tal virtud, puede ser entendido “como parte de un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas” (Méndez 1993,112) y cada organización se encuentra regulada por un conjunto de normas en función de determinados fines.

Las instituciones pueden ser entendidas como organizaciones del Estado, que “definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North 1993, 14) y por lo tanto, definen el comportamiento de los actores en un medio social. A su vez, los instrumentos de política pública pueden ser considerados como instituciones, pues “son dispositivos técnicos y sociales que estructuran la acción pública, al organizar las relaciones específicas entre el Estado y la ciudadanía” (Lascoumes y Le Galès, 2007; citado en: Fontaine 2015, 80), en tal virtud, adoptamos la vertiente teórica del nuevo institucionalismo histórico, que enfatiza el

hecho de que las instituciones definen el comportamiento de los actores frente a su medio social – contextual.

Para estudiar el diseño de política pública, el reto es estructurar una discusión en torno al fundamento, límites y metodología que sea capaz de producir ese conocimiento y que, a su vez, permita, por una parte, comprender la estructura de un problema de diseño que, en el caso de la política pública, está dado en función al objetivo que la orienta; y, por otra parte, advertir que se expresa a través de una combinación de instrumentos o “medios que el gobierno utiliza” (Hood y Margetts 2007, 2). Sin embargo, es importante tener en cuenta que un instrumento no siempre conserva su efectividad, que se incrementa o disminuye en el transcurso del tiempo, en virtud de factores políticos, culturales o de cualquier otra índole contextual.

Al igual que al diseño de política pública, consideramos que las políticas públicas en sí, deben ser entendidas como variables dependientes. El razonamiento primario que sostiene la afirmación se relaciona estrechamente con el hecho de que las políticas públicas corresponden a una acción del gobierno para afrontar una situación, en tal virtud, se originan como una respuesta y consecuentemente dependen de las características y particularidades de ella.

Adoptamos la definición de políticas públicas como “lo que los gobiernos decidan hacer o no hacer. “Las políticas públicas pueden regular el comportamiento, organizar burocracias, distribuir beneficios, o extraer impuestos - o todas estas cosas a la vez” (Dye 2013, 3). La capacidad de acción a la que el autor se remite, se relaciona en mayor grado con la labor del gobierno que con un objetivo de política concreto, es así que: “el problema planteado al insistir en que las acciones del gobierno deben tener objetivos con el fin de ser etiquetados como “política” es que nunca podemos estar seguros de si una acción particular tiene un objetivo o no” (Dye 2013, 12). Se puede asumir que si un gobierno decide hacer algo tiene que haber un objetivo, pero únicamente se puede observar lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer, de hecho, “[p]odemos desear que los gobiernos actúen de manera ‘orientada en objetivos’, pero sabemos que con demasiada frecuencia no lo hacen” (Dye 2013, 12).

El “gobierno se convierte en el marco dentro del que se esquematiza el ejercicio del poder y en consecuencia la estructura, sobre todo institucional, que sostiene al cuerpo político” (Colombo 2003, 8-9). Está claro que las políticas públicas son el resultado de la acción del

gobierno, pero: ¿qué le da substancia a esa acción?, ¿qué es lo que permite que esa acción adquiera especificidad? Estimamos que es el diseño de políticas públicas, ahí radican su importancia y también la complejidad de su tratamiento, pues si las políticas públicas corresponden a acciones u omisiones del gobierno, “es lógico pensar que todas las instituciones que lo componen, contengan diseños de política pública, pero a diferentes niveles de análisis” (Schneider 2013, 222), que le restan vaguedad a la acción u omisión.

2.3.1. De la acción del gobierno al diseño de políticas públicas

Las políticas públicas son el resultado de los esfuerzos realizados por los gobiernos para alterar aspectos de su propio comportamiento y de la sociedad a la cual dirigen. El diseño de políticas públicas implica el ímpetu por desarrollar de forma más o menos sistemática, políticas públicas eficientes y eficaces⁷ a través de la aplicación de los conocimientos sobre la política, los instrumentos, y la experiencia para el desarrollo y la adopción de cursos de acción posibles y predecibles que puedan tener éxito en la consecución de sus metas u objetivos (Bobrow and Dryzek 1987; Bobrow 2006; Montpetit 2003). Se debe reconocer que la segmentación del estudio de las políticas públicas obedece a fines heurísticos y en ese sentido no discutimos su valía, pues dio origen a los estudios de diseño de política pública, en la consideración de que sería erróneo definirla en términos de problemas o áreas de política, en lugar de definirla en términos de instrumentos (Salamon 1981), aplicables a cualquier fase y a sus resultados.

Un aspecto importante del diseño de políticas públicas envuelve el entendimiento de los procesos de decisión y la racionalidad que los sustenta, la comprensión del proceso por el cual se adoptaron determinados objetivos, las diferentes combinaciones de instrumentos que definen un determinado estilo de política y los modos de gobernanza presentes en un contexto específico. En tal virtud, la comprensión de los instrumentos de política pública y el análisis de las posibilidades que condicionaron su selección, requiere por una parte que se profundice la comprensión de qué opciones de instrumentos estuvieron presentes de manera previa o la

⁷ La eficacia es una medición del grado en el que se logra los resultados esperados, o el grado en el que se ha avanzado para alcanzar esos resultados (PNUD 2009). La eficiencia mide si los insumos o recursos (como la experiencia y el tiempo) han sido convertidos en resultados (PNUD 2009).

herencia de los instrumentos⁸, y por otro lado, que se mejore el entendimiento de las razones por las cuales se consideró factible su adopción en un contexto dado.

Resaltamos que son los instrumentos los que recogen, condensan y dan sentido a las diferentes clases de conocimientos relevantes en política pública; lo cual sumado al hecho de que el diseño en políticas públicas implica la combinación de varios instrumentos, pues “no todos los diseños son iguales o generan igual resultado” (Howlett 2011:20), se puede entender que es el diseño el que vincula a los objetivos políticos con la acción del gobierno, en cualquier segmento en el que analíticamente puede ser dividido el estudio de la política pública.

Con relación a la evaluación de políticas públicas⁹, resulta imposible actuar o no, sin tener interés en las consecuencias de las acciones u omisiones (Roth 2014, 227). Consideramos que para evaluar políticas públicas, por una parte se debe obtener una comprensión más completa de lo que están destinadas a hacer, de su diseño; y por otra parte, de cómo los individuos las interpretan y qué factores son los más relevantes para esta interpretación (Siddiki 2014), que está dada por el contexto. Se puede encontrar dos procesos que conforman la evaluación de políticas públicas: el primero, se interesa en la estructura del diseño de políticas públicas, en calidad de contexto dependiente (Lowi, 1964; May 1991; Ingram y Schneider 2006); y el segundo, se ha esforzado por obtener una comprensión sistemática de las motivaciones, implícitas o explícitas, de las políticas públicas, a través del análisis de sus instrumentos (Linder y Peters, 1989) a lo largo del tiempo, ambos enfatizan su calidad de contexto dependiente.

A nivel general, el diseño es un proceso a través del cual se puede agrupar o relacionar objetos e ideas con el fin de crear un artefacto, cuya finalidad es cumplir con un propósito o meta. En el caso de las políticas públicas, el artefacto se crea a través de combinaciones de instrumentos y no es neutral, se diseña con un propósito (Winner 2008), e idealmente con la intención de que tengan efecto en un determinado contexto. El diseño de políticas públicas es:

⁸ La noción de la herencia de los instrumentos se encuentra a nuestro juicio, relacionada con la teoría del Garbage Can, desarrollada en 1972 por: Cohen, Michael D., James G. March, Johan P. Olsen, y evidentemente con la vertiente del nuevo institucionalismo histórico.

⁹ No mencionamos aquí la evaluación conocida como evaluación de impacto, no negamos su importancia, pero privilegiamos formas de evaluación más integrales.

Una actividad llevada a cabo por una serie de actores políticos en las diferentes fases de la elaboración de políticas públicas, esperando mejorar sus resultados y proceso, a través de la previsión precisa de las consecuencias de las acciones del gobierno y su articulación con líneas concretas de acción que se siguen para alcanzar diferentes niveles de metas políticas y ambiciones (Howlett, Mukherjee y Rayner 2014, 8).

Las implicaciones del diseño de política pública no son menores, pues diseños de política pública inapropiados dan origen a aspectos que en sí mismos pueden ser entendidos como problemas teóricos de política pública y de gobierno; por ejemplo, las fallas en la implementación. No cabe duda que el diseño, es un aspecto relevante de la disciplina, sin embargo, es fácil apreciar que también se encuentran comúnmente alusiones a que se trata de un aspecto “omnipresente” (Bobrow 2006, 75), “sorprendentemente poco estudiado y entendido” (Howlett 2011, 3), que “causa muchas frustraciones y confusiones en sus estudiantes” (Steenhuisen 2014, 1), y “sigue siendo un territorio inexplorado” (Schneider 2013, 217); lo cual representa un desafío para quienes decidimos dar el paso de concebirlo como un marco analítico, a concebirlo como un problema teórico.

De acuerdo con Howlett (2014), producto del diseño de política pública, se generan alternativas de políticas que pueden ser ejercidas sobre un problema determinado. Estas alternativas se componen de diferentes conjuntos o combinaciones de elementos de política “que incluyen objetivos de la política, metas, intenciones políticas, así como los instrumentos y sus calibraciones o ajustes posteriores” (Howlett y Cashore 2009); pero los instrumentos son especialmente significativos, ya que son “las técnicas a través de las cuales se produce la consecución de objetivos de la política pública” (Linder y Peters 1988). Por tanto, tienen un lugar especial en el estudio del diseño de la política pública, porque en su conjunto, constituyen el contenido de la caja de herramientas de la cual los gobiernos deben elegir para la generación de políticas públicas.

El diseño de políticas públicas “sitúa el análisis y la práctica de la selección de instrumentos, específicamente en la implementación, que se constituye como su interés central, por lo que su comprensión y análisis se constituye como su preocupación clave” (Salamon, 1981; Peters, 1996; 1998; 2005). Desde esa perspectiva, la elección de instrumentos es, en cierto sentido, la elaboración de políticas públicas, y la comprensión y el análisis de las posibles

opciones de instrumentos que intervienen en la actividad de ejecución, y sus consecuencias es la preocupación central de los estudios de diseño de política (Howlett 2014, 193).

En base a esa experiencia y aprendizaje que se deriva del diseño, se viabiliza también la construcción de teorías sobre el diseño de políticas públicas en atención al cumplimiento de las metas políticas, en el cual la selección de los instrumentos, sigue un proceso lógico de inferencia de las relaciones entre estos y sus resultados. Al concebir al diseño de políticas públicas como un proceso de formación y acumulación de aprendizaje que incluye a los buenos diseños que se caracterizan por la selección de instrumentos en base a la experiencia, a su funcionamiento en adecuación al contexto, y a los malos diseños que se caracterizan principalmente por ser fruto de una inadecuada inferencia o limitada comprensión de las relaciones entre instrumentos y resultados (Howlett y Mukherjee 2014, 2), en un contexto dado.

El diseño de políticas implica el esfuerzo intencional y reflexivo para definir los objetivos de política, y enlazarlos a los instrumentos a través de los cuales se aspira a alcanzarlos (Majone 1975; May 2003). Es consecuentemente, una forma específica de la implementación de políticas públicas basada en la recopilación de conocimientos sobre los efectos de la aplicación de instrumentos y su relación con el cumplimiento de objetivos (Bobrow y Dryzek 1987; Bobrow 2006; Weaver 2010).

Conceptualmente, el diseño de políticas públicas inicia con el análisis de las capacidades de los diferentes tipos de instrumentos para alcanzar los objetivos previstos y también los recursos necesarios para permitirles operar (Salamon 2002; Hood 1986). Este análisis de las capacidades y recursos es contextual, pues requiere una comprensión precisa de cómo el uso de los instrumentos afecta el comportamiento del grupo cuya conducta se requiere modelar y el cumplimiento de los objetivos del gobierno. Por lo tanto, incluye el conocimiento y la atención a las restricciones en la aplicación de los instrumentos, y también la comprensión de sus limitaciones, y de las estructuras de gobierno presentes en el contexto.

2.3.2. Generaciones de aportes al diseño de política pública

Los inicios del tratamiento del diseño de política pública se pueden rastrear a 1953, a través de la literatura de Robert Dahl y Charles Lindblom, específicamente en su obra: “Politics, Economics and Welfare”. En obras pioneras en el estudio académico de las políticas públicas,

e comenzó a integrar los aspectos relativos tanto a la formulación como a la implementación, que enfatizaban la importancia de analizar la disponibilidad de instrumentos, y profundizar en la comprensión del por qué se tomaron ciertas opciones en lugar de otras (Lasswell 1954). Quizás por esta razón, puede pensarse erróneamente que el antecedente al desarrollo del tratamiento académico del diseño de política pública fue el estudio de los instrumentos, especialmente si toma en cuenta que en la década de los años 80, los desarrollos teóricos se centraron en la necesidad de clasificarlos con mayor precisión (Salamon, 1981; Tupper y Doern 1981; Trebilcock y Hartle 1982; Hood 1986) y comprender mejor su aplicación, pues ello mejora la comprensión del diseño de políticas públicas (Mayntz 1983; Linder y Peters 1984).

A la luz de la necesidad de integrar la formulación e implementación de políticas públicas, aparecen teorías basadas en entender al diseño bajo dos acepciones, como verbo o como sustantivo. En este sentido, el diseño de políticas contiene un componente sustantivo, entendido como un conjunto de alternativas potencialmente capaces de resolver o afrontar alguna situación problemática, que será en última instancia puesta en práctica y por tanto, se vincula a la formulación; contiene también, un elemento de carácter procedimental, de acciones, vinculados en mayor grado a su acepción como verbo, es decir como un conjunto de actividades relacionadas con asegurar una mínima congruencia entre la formulación e implementación. La selección de la alternativa más pertinente y la administración de esa alternativa o la implementación.

El diseño concebido como verbo y como sustantivo (Ralph y Wand 2009; Schneider 2013; Howlett 2014): a) cuando se trata de un sustantivo, alude a la especificación de un objeto, se manifiesta por un agente que busca alcanzar uno o varios objetivos en un contexto específico, mediante el uso de un conjunto de componentes que deben cumplir unos requisitos preestablecidos y poseen ciertas limitaciones; b) como verbo, denota una acción que se manifiesta en el efecto sobre algo para crear un diseño. Enfatizamos que, entendido como sustantivo o como verbo, el diseño se desarrolla sobre la base de algo preexistente con un objetivo u objetivos predefinidos para incidir en un contexto específico. En ese sentido, podría explicarse que, en términos de política pública, el problema teórico del diseño generalmente, pero no exclusivamente, alude a un problema de rediseño.

Por lo tanto, su ámbito se extiende desde la formulación de políticas a su implementación e involucra a actores, instituciones, ideas e intereses presentes principalmente, pero no exclusivamente, en estas dos fases analíticas del proceso de políticas públicas (Howlett, Ramesh, y Perl 2009; Linder y Peters, 1990; Howlett y Lejano 2013, 3-4).

El estudio académico del diseño de políticas públicas se desarrolla a partir de su concepción sobre la base de una combinación de instrumentos y como “una actividad o conjunto de actividades, que se lleva a cabo dentro de un contexto histórico e institucional específico, y que determina en gran medida su contenido” (Clemens y Cook 1999; Howlett 2014,190). Esta premisa es congruente con nuestra concepción del diseño como una variable dependiente, y guarda una adecuada correspondencia con la vertiente teórica del nuevo institucionalismo histórico.

Consideramos que el estudio del diseño de política pública se ha desarrollado a través de varias generaciones que han dejado su legado y que conforman el acervo de conocimiento actual, que presentamos a continuación.

Primera generación. - Se remonta a los orígenes de la disciplina, denota la necesidad de estudiar los medios a través de los cuales los gobiernos llevan a cabo las políticas públicas, de esa necesidad, se deriva el desarrollo de métodos de evaluación de impacto de instrumentos específicos de política pública, principalmente de tipo económico como la aplicación de impuestos y subsidios (Mayntz 1983; Woodside 1986). Como aporte fundamental, se visibiliza la imposibilidad de estudiar de manera autónoma el ciclo de políticas, y se destaca la necesidad de analizarlas sin desvincular a la formulación de la implementación, privilegiando el análisis de políticas a través de instrumentos en lugar de realizarlo en virtud de sectores de política.

Segunda generación. - Se presenta a mediados de los años 80 hasta inicios de los 90. El foco del desarrollo teórico estuvo concernido en la forma en la cual las políticas públicas fueron formuladas, evidentemente no se trató de una división entre formulación e implementación, sino que estudió problemas relacionados a fallas de implementación. En ese sentido, se encontró necesario clasificar con mayor precisión los tipos de instrumentos, para entender mejor las razones de su uso, pues se consideró que así se mejoraría el diseño de políticas y sus resultados (Linder y Peters 1984; Mayntz 1983; Woodside 1986; Howlett y Lejano 2012).

Se puede destacar como aportes relevantes, la comprensión de instrumentos tipo comando y control o disuasivos, principalmente vinculados al uso de recursos comunes asociados a temáticas ambientales, y el conocimiento sobre la presencia de ciertos patrones en la combinación de instrumentos aplicados en los procesos de desregularización y privatización característicos del período (Howlett y Ramesh, 1993).

Tercera generación. - Se desarrolla en la década de los 90, su énfasis radicó en la comprensión de los grupos humanos que se constituyen como población objetivo de las políticas públicas y su comportamiento. En ese sentido, no se pueden dejar de reconocer los valiosos aportes de autoras como Helen Ingram (1997; 2006) y Anne Schneider (2013), que dieron paso al estudio de combinaciones adecuadas de políticas, alejándose de los estudios de los instrumentos individuales, y que permitieron identificar posibles complementariedades o conflictos entre instrumentos aplicados con la intención de alcanzar un objetivo. El aporte de mayor trascendencia durante esta generación de estudios, es el entendimiento de que el diseño de políticas públicas, permite comprender las políticas públicas de manera más integral, en base al tratamiento de los *outputs* o sus productos y de sus *outcomes* o sus consecuencias.

Cuarta generación. - Se desarrolla durante la primera década de los años 2000, en la que el estudio del diseño de políticas públicas fue perdiendo terreno frente a estudios de problemas de política como la globalización, la gobernanza y la sociedad en red. El debilitamiento del interés en el diseño de políticas públicas, se relacionó con un “descentramiento de los estudios de ciencia política, lejos de la centralidad y autoridad del Estado” (Howlett y Lejano 2012), lo cual podría limitar su capacidad para diseñar políticas públicas. Sin embargo, los Estados nacionales, a través de gobiernos nacionales o subnacionales, no sólo reaccionan a los cambios en sus entornos internacionales, sino que también participan activamente en la formulación e implementación de políticas públicas. Procesos como los mencionados anteriormente, no afectan la capacidad de los gobiernos para fijar y alcanzar sus objetivos (Vogel 2005; Kassim y Le Galès 2010), y ese es su aporte principal.

Por lo tanto, aunque no hay duda de que la comprensión de este tipo de fenómenos constituye un avance importante en el conocimiento de la política, a menudo imponen sólo una mínima o ninguna restricción, sobre la elección de los instrumentos de política pública utilizados por los gobiernos (Howlett y Lejano 2012, 12).

Quinta generación. - El renovado interés en el estudio del diseño de políticas públicas a partir de la segunda década de los años 2000, enfatiza su dependencia respecto al contexto que reclama ser caracterizado con una creciente rigurosidad y especificidad, lo cual implica a nuestro juicio, retomar el vínculo crucial entre los instrumentos y los resultados, es decir sus *outcomes*. Nuestro interés es exponer la integralidad que conlleva el estudio del diseño de políticas públicas y concentrarse en “la complejidad de sus combinaciones, en la manera en que se hacen y cómo evolucionan en el transcurso del tiempo” (Howlett 2014, 203), sin olvidar que el diseño de política pública, se trata no solo de una combinación de instrumentos (*policy mix*¹⁰) para alcanzar un objetivo, sino de una combinación de instrumentos para alcanzar múltiples objetivos y se preocupa en cómo diseñar política pública, para maximizar las sinergias y minimizar los conflictos producidos en su formulación original.

Su integración a través de complejos arreglos entre objetivos políticos y los instrumentos o *packaging* (Considine 2012), y en cómo mejorar lo que se encuentra ya implementado o *patching* (Howlett y Rayner 2012), que, a nuestro juicio, solo es posible ampliando la comprensión de cómo influye el contexto que se constituye como el desafío de la nueva generación de estudios del diseño de política pública. Nuestro interés particular se centra en mejorar la comprensión de la aplicación de instrumentos para alcanzar múltiples objetivos, la articulación entre estos últimos y los instrumentos y en cómo superar problemas que pueden presentarse en la implementación mediante la remoción o adición de instrumentos, siempre en atención al contexto.

2.3.3. Diseño, rediseño y no diseño de políticas públicas

“El diseño de la política pública implica una invención consciente, su desarrollo y la aplicación de esquemas de acción en la resolución de problemas” (Dryzek y Ripley 1988, 705), en tal virtud, debe tener una orientación teleológica, es decir, debe estar orientado al cumplimiento de objetivos, pues los objetivos se constituyen en función del problema que debe ser resuelto, sin embargo, “la definición del problema se determina por el contexto” (Alexander 1964, 16).

¹⁰ En su forma más básica, se define implícita o explícitamente al *policy mix* como la combinación de varios instrumentos de política (Lehmann 2012; Matthes 2010). Sin embargo, una combinación de políticas abarca algo más que una combinación de instrumentos de política, e incluye los procesos por los cuales estos instrumentos surgen e interactúan.

La noción de diseño, según Latour, implica “un *relook* que significa dar un nuevo y mejor *look* a algo, que de otro modo se muestra severamente burdo” (Latour 2011: 151). Esta afirmación, realizada desde una postura más filosófica, nos invita a reflexionar en torno a si: el diseño, se trata siempre de un rediseño. Sabemos que actualmente son muy pocos los diseños de política pública que parten de cero, en ese sentido el rediseño, no solamente debe considerar la herencia de los instrumentos, sino que también debe enfrentar obstáculos que se presentan en razón de inconsistencias en diseños anteriores (Howlett y Rayner 2007; Grabosky 1994; Gunningham, del Río 2010; Howlet 2014), este fenómeno, puede crear incompatibilidades que impidan el cumplimiento de los objetivos.

Si el diseño comienza con el análisis de las capacidades de los diferentes tipos de instrumentos para afectar a los *outputs* y *outcomes*, y los tipos de recursos necesarios para permitirles operar según lo previsto (Salamon 2002; Hood 1986; Howlett 2014), entender las capacidades de los instrumentos, implica comprender su efecto sobre el comportamiento del grupo objetivo e incluye guardar prudencia en consideración a las restricciones que se originan en la herencia de los instrumentos y los modos de gobernanza, que podrían imposibilitar la selección de ciertas combinaciones de instrumentos y promover otras (Howlett 2009; 2011; 2014, 5).

Se presenta lo que Howlett (2014) ha denominado como “no diseño”, cuando se prioriza la selección de instrumentos en base a cálculos netamente políticos que no consideran una afectación sobre los *outputs* y *outcomes*, es decir, sobre los objetivos. Cuando adoptamos la definición de política pública establecida por Dye, reconocimos que con frecuencia los gobiernos actúan sin considerar los objetivos, tal vez como una forma de salir del paso (Steenhuisen 2014, 6), es eso lo que podríamos considerar como un “no diseño”.

Las características del diseño y rediseño de políticas públicas son sus componentes sustantivos que le otorgan contenido, pues lo orientan al cumplimiento de objetivos, incluido el ajuste y calibración de instrumentos, y se constituye como el campo de articulación del proceso de diseño.

Los casos en los que se presentan “no diseños”, se explican en función de que los cálculos políticos, superan la orientación hacia el logro de objetivos y “pueden ser estudiados de forma sistemática” (Hood 2010; Howlett 2014). Por lo tanto, se destaca la necesidad de mejorar

comprensión de las actividades que dan como resultado la formulación de políticas públicas, entendida como un *output*, que se traducen en soluciones sensibles al contexto, para enfrentar problemas públicos (Linder y Peters 1989; Wintjes 2007; Howlett 2014) y distinguir más cuidadosamente los procesos de diseño y de “no diseño”, que juntos, constituyen a nuestro criterio, el blanco hacia el cual deben apuntar los programas de investigación relacionados con el diseño de políticas públicas.

Una noción relevante para entender el no diseño y el rediseño, y que establece un vínculo estrecho entre ellos y el nuevo institucionalismo histórico es la de superposición o *layering* (van der Heijden 2011), que implica que el resultado correspondiente a la alteración de sólo uno o algunos elementos de una combinación de instrumentos preexistentes, permite ir distinguiendo los diferentes tipos de capas que representan diferentes procesos de diseño, rediseño o no diseño.

El *layering* permite explicar los patrones a través de los cuales las instituciones han evolucionado a lo largo del tiempo. Cuando se aplica al estudio de políticas públicas, denota un proceso en el que los nuevos elementos simplemente se añaden a algo preexistente y se pueden vincular en mayor grado con actividades de rediseño, de manera similar a un manuscrito que conserva las huellas de una escritura anterior (Carter 2012; Howlett 2014).

Incluso cuando la lógica de cada instrumento corresponde a un objetivo claro, múltiples procesos de *layering* pueden ir degenerando gradualmente el diseño, lo cual añade a los estudios de diseño un factor temporal que permite superar la idea de que se desechan los diseños anteriores al instaurar nuevos, acción considerada por Howlett y Mukherjee (2014), como poco común. En atención a lo anterior, Linder y Peters (1988), consideran que se puede diferenciar al diseño del no-diseño porque el diseño presenta un esquema intelectual previo y por lo tanto, no representa una forma de salir del paso que influye en la formulación e implementación de una política, es así que “el diseño de política pública no es sinónimo de la razón instrumental, pero sin duda se basa en gran medida en esa forma de razonamiento” (Linder y Peters, 1988, 744).

Si el *layering* permite ir describiendo patrones que corresponden a la interacción de instrumentos, es posible también que, mediante su análisis, puedan develarse la aplicación de diseños, rediseños y no diseños. Con esa finalidad, retomamos la noción de *patching*, pues es

posible asociarla al *layering*, ya que frecuentemente la nueva capa producida por el *patching*, se aplica para superar los problemas presentes en diseños anteriores (Howlett y Rayner 2013), y se estructura en base a la reflexión de que pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes (Rayner 2013; Howlett 2013, Howlett y Rayner 2013), por lo tanto, si cumple con esa función, correspondería claramente a un rediseño, caso contrario, corresponderá a un no diseño.

Otra noción que permite establecer distinciones entre procesos de rediseño y no diseño, es el estiramiento o *stretching* (Feindt y Flynn 2009). El *stretching* se exhibe generalmente en períodos superiores a una década y se presenta cuando un conjunto de instrumentos se estira para cubrir objetivos para los que originalmente no se diseñó. La problemática principal que encierra la presencia de este fenómeno es que pueden generarse situaciones en las que los instrumentos y los objetivos se relacionen de manera contradictoria, y creen “incentivos perversos que frustran los objetivos iniciales” (Howlett y Mukherjee 2014, 18). Cuando el *stretching* es identificado por los *policymakers*, se corre el riesgo de introducir rediseños que podrían ahondar la contradicción entre instrumentos y objetivos, situación que se conoce como “*tense layering*”, o superposición tensa (Kay 2007).

Se podría de manera explicativa aplicar la metáfora de las dos caras de Jano para representar situaciones de rediseño y no diseño a través del *layering*. La primera cara del *layering* que representa una situación de no diseño, se manifiesta a través del *stretching*, pues no permite superar la contradicción entre objetivos e instrumentos, e incluso puede conducir a una situación exacerbada, descrita como *tense layering*. La segunda cara del *layering*, viabilizada mediante el *patching*, permite que, por un lado, los objetivos se vayan cumpliendo en función de la dinámica contextual, y por otro lado, viabilizaría superar la contradicción entre instrumentos y objetivos que se podría presentarse en función del *stretching*.

Ambos procesos se sitúan entre los extremos del proceso de diseño-rediseño y no diseño, dentro de un espectro que se mueve entre los esfuerzos de reemplazo altamente intencionales e instrumentales a los más parciales y menos intencionales; entre la “inteligente” aplicación de parches o *patching* y aquéllas que constituyen un mal diseño o no diseño tales como el *stretching*, y constituyen un pobre o “tonto” *layering* (Howlett y Mukherjee 2014, 19).

En síntesis, los esfuerzos de diseño podrían ser ineficaces si, por un lado, se cae en una excesiva generalización que no considere las particularidades del contexto, o si se superponen intereses particulares de orden político o electoral. En ese sentido, es importante señalar que el *layering*, no es la única noción que se ha desarrollado para entender situaciones de diseño, rediseño y no diseño de políticas públicas. Otras nociones que contribuyen son el *drift* o ir a la deriva y *conversion* o la conversión.

El *drift* se produce cuando los elementos de un diseño, que tienen varios objetivos simultáneos y por lo tanto corresponde a un *policy mix*, que se mantienen constantes deliberadamente, aunque se presenten cambios en el contexto, de esta manera el diseñador, considera que es posible cambiar los *outcomes* del diseño, y en ese sentido constituye una especie de prueba, cuyas consecuencias el aspira a controlar (Hacker 2004). La *conversion* consiste en mantener constantes la mayor parte de los elementos del *policy mix*, mientras se redistribuyen los elementos del diseño con el fin de cumplir nuevos objetivos (van der Heijden 2010). Mientras que la consistencia puede permanecer intacta en gran medida, la *conversion* plantea riesgos significativos de incongruencia entre los elementos antiguos de instrumentos y los nuevos objetivos que se han introducido.

Como se puede apreciar, partir de cero con un nuevo diseño de política pública, no es la única opción, aunque ciertamente presenta ventajas al minimizar el número de posibles restricciones para implementar un diseño exitoso. Cuando se trata de un nuevo diseño, se puede considerar a fenómenos como “la sustitución - *replacement*” o “el agotamiento - *exhaustion*”, cuando instrumentos que operaban previamente han sido eliminados o abandonados (Thelen 2004). Esta es la situación menos frecuente a la que se enfrentan los diseñadores.

2.3.4. Relación entre el diseño de política pública, su instrumentación y el contexto

Como se describió previamente, la quinta generación de aportes al diseño de política pública enfatiza su dependencia respecto al contexto que reclama ser caracterizado con una creciente rigurosidad y especificidad, considerando que las estimaciones que realiza el diseñador de políticas públicas son subjetivas. El afrontar un problema público, presenta toda clase de aspectos ocultos que es preciso develar, y para ello es necesario encontrar un elemento que posea la capacidad de aunar los factores que influyen sobre sus *outputs* y *outcomes*, ese elemento, que constituye la quintaescencia de nuestro interés, es el contexto.

No sin razón, afirmamos que la mayoría de teorías sobre el diseño de política pública enfatizan el rol del contexto que se compone de varios factores que pueden ser políticos, históricos, culturales o de cualquier otra índole, incluso implica una ubicación geográfica específica; por lo tanto, posee la capacidad de conjugar los factores que a nuestro juicio confluyen en el diseño de política pública¹¹, que son:

- 1) **la necesidad de generar un cambio**, dada la existencia previa de una situación considerada como problemática, que amerita que se realice una intervención por parte del gobierno con el objetivo de modificarla, incluye la formulación de objetivos de política y requiere el establecimiento de poblaciones objetivo que se ven afectados por la política, y son esenciales para la eficacia de la política pública (Ingram y Schneider 1997). Parte de los objetivos o intenciones políticas pueden estar ocultos, pero unidos a la situación problemática (Stone 1988; Kingdon 1984; Schneider 2014, 223).
- 2) **el nivel de complejidad social**, que implica que siempre habrá efectos inesperados o inclusive no deseados, derivados de un determinado diseño de política pública, de modo que podríamos afirmar que: a menor nivel de complejidad social, será menor o inclusive innecesaria la necesidad de calibrar los instrumentos o de realizar ajustes en el diseño; por el contrario, a mayor complejidad social, mayor será la necesidad de calibrar de los instrumentos o de realizar ajustes en el diseño (Steenhuisen 2014; Howlett y Mukherjee 2014).
- 3) **La definición de uno o varios sectores de política pública**, desde los cuales se pueda producir el cambio a la situación considerada como problemática, en un ambiente con un alto nivel de complejidad social. Existen efectos no deseados generados en la aplicación del diseño que pueden afectar a sectores de política diferentes a los sectores desde los cuales se construyó el diseño, y es congruente con la complejidad social existente.
- 4) **La presencia de actores que diseñan la política pública y el diseño en sí mismo**, se puede apreciar que los diseñadores de política pública producen un artefacto, en el cual se encuentra embebida la intención de producir un cambio en un ambiente de alta complejidad social, adscrito a uno o varios sectores de política.
- 5) **el diseño de políticas públicas se expresa a través de un conjunto diferenciado de instrumentos**, que frecuentemente incluyen instrumentos que fueron aplicados de manera previa, e implicaría el hecho de que no solo se trata de un diseño sino de un re-diseño, lo

¹¹ Estos elementos son referenciales por tanto, no corresponden a una verdad categórica sino más bien a un esfuerzo por esbozar una base de elementos comunes sobre los cuales estructurar la discusión que presentamos.

cual es congruente con la herencia de los instrumentos a la que aludimos anteriormente, pero sobre todo, implica que para construir el diseño, fue necesario un conocimiento profundo del contexto en el cual se aplicará.

- 6) **el contexto**, que condiciona la interacción de sus elementos, los objetivos, las intenciones de política que prefiguran los recursos que se utilizarán, así como las calibraciones y ajustes que sean necesarios (Howlett y Cashore 2009; Howlett 2014), y que generarán aprendizajes que le otorgan mayor certeza y aplicabilidad, al asegurar su adecuación a los modos de gobernanza¹² presentes, es decir con las dinámicas contextuales que los originaron (Howlett 2011, 141).

La relación del diseño con los instrumentos de política pública, ofrece respuestas a preguntas como: ¿quién va a hacer qué?, ¿cuándo?, ¿con qué recursos?, y ¿con qué limitaciones?; e incluye los criterios de elegibilidad de la población objetivo, y a través de ellos, se modela el comportamiento social; en tal virtud, su combinación constituye el objeto diseñado. Su relación con el diseñador, se establece mediante lo que Anne Schneider (2014) ha denominado como una “estructura de implementación” que se vincula con la autoridad nacional, subnacional e incluso supranacional, que ejerce control sobre la política pública, determina si corresponde a una lógica *top-down* o *botton-up*, si establece una estructura rígida o adaptativa, si el control radica en los formuladores o en los ejecutores, y define qué áreas de política se involucran, entre otras características.

Teniendo en cuenta los elementos que hemos mencionado, nos parece importante destacar que el diseño de política pública envuelve tres aspectos fundamentales:

- 1) el conocimiento de los materiales a través de los cuales los actores podrían construir una política pública –objeto-;
- 2) la elaboración de un conjunto de principios respecto a cómo esos

¹² La gobernanza, permite expresar un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad (Pierre y Peters 2000), así como sobre la gestión interna del Estado y especialmente de la administración pública. El concepto se aplica como herramienta de análisis y también de acción, con el fin de solucionar situaciones de crisis de gobernabilidad. Pierre y Peters (2000), estructuran su concepción teórica de la gobernanza, en torno al argumento de la transformación del Estado, provocada por el dinamismo permanente del contexto, y que se da “mediante un triple descentramiento” (Pierre y Peters, 2000; citado en Fontaine, 2015:63), hacia arriba, e través la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión; hacia abajo, como consecuencia de procesos como la descentralización; y hacia afuera, dada la presencia actores no estatales. Uno de los supuestos esenciales es que no existe un solo modo de gobernanza, sino que implica diferentes maneras de “gobernar en gobernanza” (Kooiman 2003; citado en Fontaine, 2015:64), lo cual privilegia el rol del Estado como coordinador, más que como regulador.

materiales podrían combinarse en su construcción, y; 3) la comprensión del proceso por el cual el diseño llega a ser trasladado a la realidad (Howlett 2011, 139).

Esos aspectos fundamentales se aplican en un contexto determinado, e implican la comprensión de la acción del gobierno, generalmente orientada a alterar algún aspecto del comportamiento social, el cual está cargado de matices específicos que influyen sobre la formulación e implementación de políticas. Las políticas públicas y su diseño, están compuestas de varios elementos que pueden ser vistos de forma más teórica, y otros que incorporan una mayor claridad conceptual. Los criterios centrales sobre los cuales se ha desarrollado la literatura relacionada con el diseño de políticas públicas buscan comprender: ¿cómo estos elementos deben relacionarse? Teniendo en cuenta que cualquier combinación particular de los elementos que conforman el diseño, no deberían oponerse entre sí, sino que se deben reforzar mutuamente unos a otros (Meijers y Stead 2004; 2004a).

De acuerdo con Howlett y Rayner (2013), el diseño de políticas públicas, puede ser evaluado en función de los atributos de consistencia, coherencia y congruencia. La consistencia, alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal, en el cumplimiento de los objetivos planteados; la coherencia, refiere a la capacidad de coexistencia de varios objetivos y metas que deben ser cumplidos en diferentes plazos, y sobre la base de instrumentos de política desarrollados a lo largo del tiempo; la congruencia, implica la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional, apoyándose mutuamente. Estos atributos definen la consecución de mejores diseños de política pública (Howlett y Rayner 2013, 7), y presentan la oportunidad de realizar evaluaciones a través del tiempo.

En 1952 se desarrolló lo que se conoce como la regla de Tinbergen¹³, que a manera de resumen implica que para alcanzar un número determinado de objetivos se requiere de un igual número de instrumentos de política independientes entre sí, es decir, que la proporción óptima entre instrumentos y objetivos es de 1 a 1 (Tinbergen 1952); sin embargo, cuando interactúan objetivos diversos, distintos sectores de política y niveles de gobierno (Howlett y del Río 2013), la regla pierde validez. Cuando existe un *policy mix*¹⁴, la combinación de

¹³ Jan Tinbergen y Ragnar Frisch fueron los ganadores del primer premio Nobel de economía en 1969.

¹⁴ “Son arreglos complejos de múltiples objetivos e instrumentos que, en muchos casos, se han desarrollado gradualmente durante muchos años.” (Kern y Howlett 2009, 395).

instrumentos aplicada puede resultar contradictoria en referencia a la consecución del objetivo, especialmente cuando existen fenómenos como la herencia de los instrumentos, en función de lo cual, podríamos considerar que un buen diseño comienza con asegurar un buen ajuste, no sólo entre las combinaciones de instrumentos, sus metas y los objetivos del gobierno, sino también con el contexto (Lejano y Shankar 2013), para lo cual es necesario considerar a los atributos mencionados anteriormente. El desafío es encontrar ¿cuál es ese elemento?, considerando que:

los *policymakers* trabajan habitualmente en un marco de ideas y normas que especifican no solo los objetivos de la política pública y el tipo de instrumentos que pueden ser utilizados para alcanzarlos, sino también, en base a la propia naturaleza de los problemas su significado y direccionamiento (Hall, 1993, 279).

Adicionalmente que el diseño de política pública, es en buena medida, el análisis de la naturaleza de la situación problemática, nueva o recurrente, y a la vez, la búsqueda de una solución o soluciones que pueden ser fruto del ajuste y calibración de la primera. No, sin razón, se afirma que “el diseño de política pública es una dialéctica entre la construcción (social) y adaptación (ecológica) de la política” (Howlett y Lejano 2012, 3).

Nuestra propuesta implica afinar la noción de contexto, pues su amplitud limitaría la obtención de inferencias específicas y válidas en la evaluación de los atributos de consistencia, coherencia y congruencia de los instrumentos, y explicaría de manera más adecuada la dependencia del diseño de políticas públicas al contexto.

Adoptamos la definición de instrumentos de política pública como: “los medios que el gobierno utiliza” (Hood y Margetts 2007, 2) con el fin de desarrollar su actividad. La adecuación de la definición adoptada, dada su parsimonia, puede justificarse en el marco de una breve revisión a otras definiciones que sobre ellos han desarrollado varios autores, algunas de ellas son:

Salamon (2002), los define como: “un método identificable a través del cual se estructura la acción colectiva para hacer frente a un problema público”. Sorrell (2003) estima que “es la legislación, ley, reglamento, etc. que ha sido introducida por un órgano de gobierno para hacer frente a un problema particular y alcanzar uno o más objetivos específicos. Los objetivos de la

política pública son los *outcomes* deseados”. Howlett, Rayner (2007), consideran que “los instrumentos de política son técnicas de gobierno que, de una manera u otra, implican la utilización de los recursos del Estado, o su limitación consciente, con el fin de lograr los objetivos estratégicos”. De Heide (2011), establece que “un instrumento traduce el plan de acción y sus correspondientes objetivos y metas, definidas por una política pública, en intervenciones concretas”.

Todas estas definiciones tienen en común, no solamente el vínculo indisoluble entre formulación e implementación, sino que llevan implícito en mayor o menor grado la necesidad de considerar el contexto. A continuación, presentamos algunas taxonomías planteadas, para clasificar los instrumentos utilizados en el análisis de política pública.

Tabla 1: Algunas tipologías de instrumentos

Autor	Tipología
Michael Howlett, (2011).	<p>A la tipología de instrumentos planteada por Hood (1983), le agrega un nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. <i>Substantivos</i>: instrumentos que pueden afectar el número de opciones de política. Podrían afectar su costo y también a los cursos de acción que tome su implementación. El comportamiento es <i>substancialmente racional</i>, cuando es apropiado para el logro de los objetivos enmarcados en límites y restricciones dadas. Por lo tanto, depende de los <i>objetivos</i> del individuo que están determinados por su entorno, y por lo tanto, se basan en la hipótesis de que tiene un objetivo concreto y su racionalidad económica. b. <i>Procedimentales</i>: instrumentos que pueden influir sobre la creación consciente de una política, y sobre el suministro y difusión de información a los involucrados. <i>La racionalidad procedimental</i> resulta de la meditación o de la reflexión (pensamiento), por tanto, depende del proceso que lo ha generado.
Vedung, E; Bemelmans-Videc; Rist (2007).	<ul style="list-style-type: none"> a. Regulación b. Recursos económicos c. Información
Gunningham y Grabosky y Sinclair (1998).	<ul style="list-style-type: none"> a. Comando y control (regulación) b. Instrumentos económicos c. Autorregulación d. Voluntarismo (cuando la selección y aplicación de instrumentos se basa más en el deseo de que se cumplan que en las posibilidades reales de cumplimiento). e. Estrategias de información
Christopher Hood, (1983).	<p>Por el rol del gobierno:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Detectores b. Efectores <p>De acuerdo a los recursos del gobierno:</p>

Autor	Tipología
	<ul style="list-style-type: none"> a. Nodalidad – Información b. Autoridad c. Tesoro d. Organización
Theodore Lowi**, (1972).	Plantea una tipología en base a su nivel de coerción: <ul style="list-style-type: none"> a. Regulatorios b. Distributivos c. Redistributivos d. Constitutivos

**Theodore Lowi, presenta esta taxonomía en relación tipologías de políticas públicas, sin embargo estimamos que puede aplicarse para clasificar instrumentos, principalmente porque pueden ayudar a definir un determinado estilo de política, en ese sentido nos permitimos presentarlo así.

Fuente: Lowi 1972; Hood 1983; Gunningham y Grabosky 1998; Vedung, E; Bemelmans-Videc M; Rist 2007; Howlett 2011.

Actualmente, parece existir un acuerdo en cuanto al manejo de los instrumentos de política pública en base a la tipología originalmente planteada por Hood, y posteriormente complementada por Howlett. Este acuerdo se sostiene desde nuestro punto de vista, en función de que mediante ella, es posible tomar en cuenta a diferentes grupos de interés, por lo tanto, diferentes conjuntos de ideas y diferentes actores políticos, ya que abarca aspectos normativos y cognitivos de la política pública otorgándole una mayor importancia al contexto.

Lo que se considera importante en relación a la combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública, es que se busque maximizar sus efectos complementarios, ya que muchas veces por distintos condicionamientos pueden existir contradicciones entre ellos. La maximización de los efectos complementarios alude a la capacidad de la combinación de instrumentos para suplementarse mutuamente y reforzar el cumplimiento de los objetivos con los cuales se diseñó.

En ese mismo sentido, es necesario mencionar la atención que se debe prestar a la bondad del ajuste (Howlett y Rainer 2013), en la combinación de instrumentos, dado que el diseño no solamente responde a la necesidad de alcanzar los objetivos de la política pública, sino que también al contexto particular en el cual se implementa, y al área de política en el que se desenvuelve.

La bondad del ajuste de la combinación de instrumentos y el contexto se relaciona con el modo específico de gobernanza y puede darse a varios niveles, por ejemplo, en el caso de la política pública de integración se presenta a nivel subnacional, nacional y supranacional. Un

tercer elemento que alude a la efectividad de la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de la política pública es la noción de grados de libertad, que implica que si un diseñador puede aplicar cualquier combinación de instrumentos en cualquier circunstancia y en cualquier contexto, tendrá infinitos grados de libertad, lo cual generalmente es imposible en virtud de la preexistencia de instrumentos en un contexto dado o la herencia de los instrumentos, que será también contexto específica.

2.4. El contexto

El contexto en el marco de las políticas públicas, constituye sobre todo una serie de relaciones previamente establecidas entre las personas, y entre ellas y las instituciones a nivel de gobiernos supranacional, nacional y subnacional; es decir dentro del sistema de relaciones intergubernamentales y evidentemente del modo de gobernanza presente.

Estas relaciones, incluyen fricciones entre el poder político y las personas en su calidad de propietarios de bienes, en las que se hace visible la relevancia del contexto, que se compone de varios factores como el histórico, institucional, cultural, y territorial, entre otros; que hacen que las acciones de gobierno deban ser planteadas y evaluadas en consideración a estos factores contextuales, que determinarán la adecuación de las acciones gubernamentales. Sin embargo, debemos reconocer que la amplitud de la noción de contexto, podría inducir a una excesiva generalización que no beneficia a la obtención de inferencias causales validas, pero también que su atención “promueve el conocimiento sistemático” (Tilly y Goodin 2006, 6) de los fenómenos sociales en general y de política pública en particular.

La atención que de manera particular se brinde a algunos de los factores contextuales, afina el análisis de las políticas públicas, al ampliar la comprensión de los procesos políticos en atención al grado y tipo de evidencia disponible para explicarlos, siempre en consideración a que se acierte en contextualizar acertadamente, lo que dependerá a su vez, de la naturaleza de la investigación que se propone. En otras palabras, de la teoría a nivel macro y meso que el investigador suscriba, y de la naturaleza del factor contextual con el que se desea explicar el área de política de interés, pues la validez de las inferencias dependen de las características temporales y espaciales en el que se desarrolla el proceso. La clave está en mostrar: cómo y por qué unos determinados factores contextuales son importantes para la descripción sistemática y la explicación de los procesos en la política pública.

El contexto siempre está presente en las discusiones sobre el análisis político, esa omnipresencia deriva en dos posiciones confrontadas. Por un lado está la posición que busca mediante el análisis político obtener inferencias de las que se desprendan leyes generales, y que en su visión más radical, considera al contexto como “un ruido, como una interferencia en la transmisión de las señales que se buscan” (Tilly y Goodin 2006, 7) obtener mediante el análisis que se desarrolla, y en ese sentido constituye de alguna manera, el rechazo a la interpretación de que la combinación de las partes constitutivas de un determinado fenómeno y su configuración, pueda constituirse como la causa del mismo, o dicho de otra manera, un rechazo a la posibilidad de explicar ese fenómeno a través de mecanismos causales, que desde la vertiente del nuevo institucionalismo histórico enfatiza la importancia del tiempo y la secuencialidad a través de la cual se configuran arreglos institucionales que ejercen influencia conjunta en el resultado del juego político en general y en las políticas públicas de manera particular (Kelemen 2016, Steinmo 2008, Pierson y Skocpol 2002, Thelen 1999, Immergut 1998).

Por otro lado, está la posición en la que el contexto se convierte en la esencia del análisis, en virtud de lo cual, las inferencias obtenidas a través del análisis de la política pública no pueden desvincularse del contexto particular en el que se implementan, posición que suscribimos.

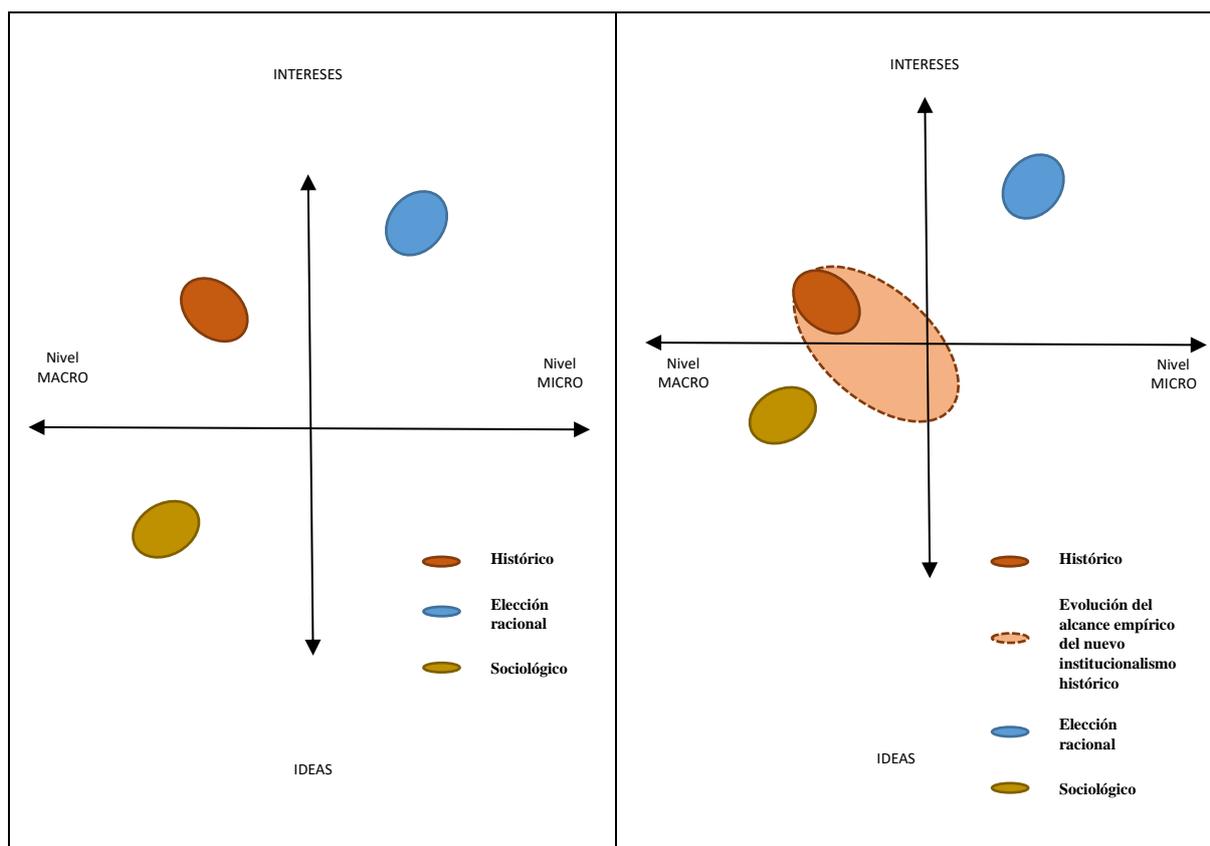
Anteriormente, aludimos a la discusión sobre la capacidad de la estructura y de la agencia para explicar fenómenos del estudio de las ciencias sociales, y enfatizamos que el nuevo institucionalismo implica “una mayor consideración de los factores estructurales y el papel que las (...) instituciones desempeñan en la configuración de las decisiones” (Peters 2016, 57) de los actores.

Lo anterior, implica cierta tensión entre la capacidad de incidencia de los tomadores de decisiones o agentes, y los constreñimientos y limitaciones que impone la estructura, que se entiende como las lógicas de interacción particulares y específicas a un lugar, y producidas en virtud de una secuencia histórica que las determinó, por lo que se constituye como condiciones materiales relativamente rígidas y condicionadas a procesos históricos que se conciben como resultado de la relación recíproca entre estructura y actores (Cox 1995, 33).

Estimamos que el alcance empírico, la pluralidad de opciones metodológicas y consiguientemente la capacidad de adoptar y desarrollar herramientas analíticas que ofrece la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, por una parte, permite justificar su adopción, y por otra parte permiten atender a elementos que han sido mejor desarrollados desde otras vertientes del nuevo institucionalismo, lo cual determina una mejor capacidad para integrar más estrechamente a las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y ampliar el alcance empírico de las investigaciones que se realizan bajo la vertiente.

En el grafico a continuación, prestamos lo que a nuestro juicio constituye el creciente alcance empírico de la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, en relación a las otras vertientes del nuevo institucionalismo, lo cual incide adicionalmente, en una mayor adecuación para construir explicaciones basadas en contextos específicos.

Gráfico 1: Evolución del alcance empírico del nuevo institucionalismo histórico



Fuente: Adaptado de Fioretos, Falletti y Sheingate 2016.

La evolución del alcance empírico del nuevo institucionalismo histórico, considera a períodos de cambio significativo que ocurren en diferentes unidades de análisis, y que se supone produce legados distintos o coyunturas críticas, y su duración (Collier y Collier 1991), así

como los conflictos entre múltiples instituciones y arreglos institucionales influyen en la dinámica de la política pública o *intercurrence*, y a cambio institucional gradual que se interesan en los patrones diferenciados de las instituciones, su crecimiento y estratificación, así como en los mecanismos causales que producen variaciones en los patrones de cambio incremental (Sheingate, 2014).

Todas ellas, que a nuestro juicio se encuentran determinadas por dependencias del sendero locales, generadas en un contexto espacial y temporal específicos; que implican la viabilidad de aplicar métodos mixtos en los que se combina conjuntos de datos y un cuidadoso proceso de rastreo histórico secuencial, para mejorar la precisión de la selección de casos y la inferencia causal.

Si la clave está en mostrar: cómo y por qué unos determinados factores contextuales son importantes para la descripción sistemática y la explicación de los procesos en la política pública, nosotros buscamos explicarla a través de los factores contextuales históricos y territoriales. En ese sentido, la teoría de nivel macro que acogimos, es decir la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, nos permite atender y establecer una explicación sistemática al diseño de política pública en relación a elementos de la secuencia de eventos históricos.

Sin embargo, existe otro factor contextual al cual es necesario atender y que se desprende del desarrollo teórico a nivel meso que hemos establecido para el desarrollo de este trabajo, es decir el diseño de políticas públicas, de cuyo desarrollo se desprende que no solo el factor contextual histórico es relevante, sino también el lugar que se asocia con el factor contextual territorial, y en ese sentido debemos expresar dicho factor contextual en consideración a los modos de gobernanza presentes y el área de política de interés, que en nuestro caso es la integración, que curiosamente es una política pública poco analizada desde la disciplina, sino más bien desde las relaciones internacionales, e implica un modo de gobernanza en el cual, confluyen los niveles de gobierno subnacional, nacional y supranacional.

Una vez definido que enfrentaremos el desafío de estudiar el diseño de políticas públicas explicado a través de los factores contextuales histórico y territorial, ya que ambos son pertinentes con la vertiente del nuevo institucionalismo histórico, estimamos conveniente poner atención a las instituciones formales e informales presentes en un contexto dado, y que

consideramos posibles de caracterizar adecuadamente a través de los factores contextuales seleccionados. En ese sentido, conviene con fines de desarrollar la investigación, vincular en mayor grado a las instituciones formales con el factor contextual histórico y a las instituciones informales con el lugar, sin que ello signifique que ambos tipos de institucionalidad se excluyen en la caracterización de dichos factores contextuales.

2.4.1. El contexto y la atención a las instituciones formales e informales

La vertiente del nuevo institucionalismo histórico, generalmente enfatiza el rol de las instituciones formales diseñadas por los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, las modalidades de cambio institucional, entre las que constan el *displacement*, *layering*, *drift*, *conversion*, y *exhaustion*, revelan que los mecanismos causales de la transformación institucional son típicamente informales (Tsai 2007), que surgen en un contexto institucional de múltiples capas superpuestas a otra u otras, y poseen la capacidad de mostrar cómo las instituciones informales comprometen, alteran, revierten e incluso facilitan las reformas a las instituciones formales.

Las instituciones informales en la sociedad, y las que vinculan a la sociedad con el sistema político, son importantes para gobernar y para la formulación de políticas públicas (Peters 2016), y en ese sentido, se debe considerar que las instituciones informales, parecen adquirir protagonismo y ejercer influencia sobre el éxito o fracaso del diseño de políticas públicas. La relación entre las instituciones formales e informales, puede adoptar diversas formas que dependen de la adecuación de los objetivos al contexto, y de la eficacia de las instituciones formales, es así que cuando los objetivos son contradictorios, las interacciones serán menos armoniosas.

El diseño de políticas públicas se expresa en una determinada combinación de instrumentos a través de la cual se implementa la política pública, esta realidad determina que es necesario superar cierto funcionalismo, en el sentido de evitar que esa combinación de instrumentos preceda a su función, en el caso de las políticas públicas relacionada con el cumplimiento de los objetivos para los cuales se diseñó. Helmke y Levitsky (2006), consideran que ello implica identificar los actores e intereses relevantes detrás de las instituciones informales, y para ello sugieren que se debe especificar el proceso mediante el cual se crean las prácticas informales, y mostrar cómo esas prácticas se transmiten a otros actores, de manera que se reproducen

mediante conjuntos de expectativas compartidas, lo que conlleva la necesidad de rastrear sus orígenes.

Tsai (2007), considera que, en contextos con alta densidad de instituciones formales, el lado formal puede parecer más vigoroso, pero se debe recordar que las instituciones formales son mediadas por instituciones informales, que son relevantes para explicar las prácticas políticas y las políticas públicas.

Así mismo, en contextos aparentemente dominados por instituciones informales, ellas se rigen, al menos en principio, por las instituciones formales. Las instituciones informales y formales son ambas determinantes de la política pública, su prevalencia estará dada en función del lugar y la temporalidad en la que se realice el análisis. Lo anterior implica que es posible que las instituciones formales constriñan las prácticas informales por parte de los actores tanto públicos como privados, pero también que las instituciones informales pueden proporcionar una mayor eficiencia y estabilidad en el sistema que las instituciones formales buscan instaurar, e incluso pueden constituirse como una base importante, cuando la institucionalización informal adquiere igual o mayor relevancia que la formal, para determinar cierta regularidad de las prácticas de los actores.

Con relación a las instituciones informales, parece pertinente considerar, aquellas que están profundamente arraigadas, de aquellas que se han instaurado de manera más reciente. Las primeras se reproducen inconscientemente, se autorregulan y poseen adicionalmente una mayor resistencia al cambio, pero no por ello son estáticas. Las prácticas informales más recientes, suelen surgir como resultado directo de deficiencias en el entorno institucional formal, en tal virtud presentan cierta cualidad adaptativa, diferente a aquellas profundamente arraigadas, que podrían presentar patrones regulares. En última instancia, centrarse en las instituciones informales adaptativas fomenta el análisis de normas cambiantes e incentivos que son endógenos a un contexto particular, (Tsai 2007, 125-126). Generalmente, existen dos razones por las cuales las prácticas informales se institucionalizan:

- 1) porque pueden significar un aspecto más relevante de la realidad, y;
- 2) porque su regularidad en cuanto a su práctica, tiene efectos que condicionan las posteriores reformas de las instituciones formales, que pueden constituirse en señales para que los diseñadores de política pública detecten deficiencias en el diseño, pues la

institucionalidad formal podría incluso dar paso al desarrollo de prácticas informales, promoviendo el surgimiento de modos de cambio institucional gradual, y a su vez las prácticas informales podrían viabilizar la adquisición de protagonismo de actores que se encontraban subestimados.

Se debe tener en cuenta que la persistencia de prácticas informales, en un contexto de alta densidad de instituciones formales, pone en entredicho los supuestos básicos sobre la evolución y la organización de la sociedad, y debe tratarse en sus propios términos (Radnitz 2011, 362).

Lo anterior nos presenta un desafío relacionado con la necesidad de rastrear los orígenes, la reproducción, la evolución de las instituciones informales, y desentrañar su interacción con la dinámica derivada de las instituciones formales en un contexto histórico y en un lugar determinado, pues los modos de cambio institucional gradual, en particular, ciertos modos de transformación institucional endógena, subrayan la prevalencia de prácticas informales. Por ejemplo: la *conversion*, describe medios informales de reapropiación de instituciones formales con el fin de establecer nuevos objetivos, determinando así que el análisis institucional no necesita excluir a las instituciones informales, sino que debe incluirlas. ”

Las instituciones informales pueden presentarse en varios niveles, situación que podría reflejar el hecho de que las instituciones formales articulan reglas formales a diferente nivel, dando lugar a instituciones informales con capacidad de adaptación que, incluyendo a modos de cambio institucional gradual, pueden comprometer, subvertir, e incluso facilitar las reformas de las instituciones formales. Dennis Galvin se refiere al “sincretismo institucional”, que representa a un diseño institucional nuevo, formado a partir de cambios tanto en sus componentes formales como informales (Galvin 2004), como contraparte a las situaciones en las que las instituciones formales cooptan a instituciones informales, o viceversa (Tsai 2007).

2.4.2. Las regiones y sus redes de ciudades como variable explicativa del diseño de política pública

Durante el último medio siglo, las ciencias sociales vienen otorgándole una creciente importancia a aspectos que se relacionan con el espacio geográfico, especialmente a la regionalización y el territorio como categorías importantes en análisis. El desarrollo del transporte y las telecomunicaciones han impulsado la construcción de vínculos entre

diferentes lugares, pero también ha ocasionado que se produzcan nuevas y cada vez más sutiles diferenciaciones del espacio geográfico, sobre todo en lo que respecta a los fundamentos urbanos y regionales de la vida económica (Scott 2012).

Lo anterior se asocia con la formación de un sistema de lugares cada vez más especializados, dando lugar a la emergencia de asentamientos humanos y regiones en función de explicar los fenómenos sociales, lo que justifica la adopción del factor contextual territorial como elemento explicativo del diseño de políticas públicas, dado que, así como el factor contextual temporal, el territorial constituyen ambas dimensiones en las cuales los acontecimientos adquieren individualidad (Scott 2012).

El factor contextual territorial, que subyace en la conformación de regiones y redes de ciudades, representa la expresión geográfica cambiante de la actividad humana organizada y su evolución. En otras palabras, las relaciones sociales se desarrollan en el espacio y toman de él atributos de localización, lo que conlleva a la configuración espacial específica de la actividad humana, que actúa sobre la estructura y dinámica de las relaciones entre actores, dando como resultado una configuración del desarrollo urbano regional (Harvey 1982) determinada.

Si el diseño de política pública, al cual concebimos como variable dependiente, implica el ímpetu por desarrollar de forma más o menos sistemática, políticas públicas eficientes y eficaces a través de la aplicación de los conocimientos sobre la política, los instrumentos, y la experiencia para el desarrollo y la adopción de cursos de acción posibles y predecibles que puedan tener éxito en la consecución de sus metas u objetivos (Bobrow and Dryzek 1987; Bobrow 2006; Montpetit 2003), ese nivel de éxito estará condicionado en gran medida a factores contextuales territoriales y temporales, ya que es el diseño de política pública el que vincula a los objetivos políticos con la acción del gobierno en un contexto específico.

“El diseño de la política pública implica una invención consciente, su desarrollo y la aplicación de esquemas de acción en la resolución de problemas” (Dryzek y Ripley 1988, 705), si esos problemas son propios, o por lo menos presentan particularidades que son específicas al contexto, los objetivos que se fijen con el fin de resolver esos problemas deberían óptimamente responder a dichas particularidades, esa es la razón por la que los

objetivos se constituyen en función del problema que debe ser resuelto, dado que “la definición del problema se determina por el contexto” (Alexander 1964, 16).

Las dependencias del sendero locales se centran en mayor grado en el rol de los actores que desempeñan un importante papel en la continuidad o la transformación de las políticas públicas, que se ven limitadas por factores contextuales de orden históricos y políticos locales, en los cuales, las configuraciones institucionales que componen la política pública, son vistas como un conjunto de reglas que proporcionan estructura a la vida social. El análisis de algunos de los factores contextuales, afina el análisis de las políticas públicas, al ampliar la comprensión de los procesos políticos en atención al grado y tipo de evidencia disponible para explicarlos, siempre en consideración a que se acierte en contextualizar acertadamente.

La contextualización adecuada, dependerá de la naturaleza de la investigación que se propone, y de la naturaleza del factor contextual con el que se desea explicar el área de política de interés, pues la validez de las inferencias depende de las características temporales y espaciales. Es precisamente esa dependencia a las características espaciales a lo que llamaremos el factor contextual territorial, lo que nos permite construir una propuesta para su caracterización.

En el afán de caracterizar el factor contextual territorial, nos parece adecuado exponer tres ideas que consideramos significativas. La primera idea, es que las relaciones entre personas y grupos son moralmente importantes, ello implica que la noción de moral se encuentra condicionada por las particularidades de esas relaciones, y en ese sentido, es moralmente importante que los individuos tengan control sobre las condiciones colectivas, y sobre las relaciones que dan sentido a sus vidas, incluyendo a las relaciones entre sí y con lugar que habitan, de ahí la relevancia de la presencia de una estructura institucional para darle sentido a su acción colectiva.

La segunda idea, es que se debe reconocer que hay relaciones importantes, que además son normativamente significativas, entre las personas y los lugares, de ahí la necesidad de las personas para mantener cierto nivel de control sobre el espacio compartido con otros individuos.

La tercera idea, es que las relaciones entre las personas y los lugares, no necesariamente están definidos por los límites político administrativos de los estados, no es casualidad que la palabra territorio provenga de las raíces latinas *terra*, que significa tierra; y *torium*, que significa lugar de ocurrencia.

En atención a las tres ideas anteriores, el factor contextual territorial podría definirse en base a su capacidad de vincular adecuadamente a los siguientes elementos: a) un lugar, que corresponde a porción de tierra y al espacio; b) un grupo de personas que residen y realizan gran parte de sus actividades ahí, y c) un conjunto de instituciones que gobiernan a las personas que habitan esa porción de tierra; que pueden ser formales si se conciben como organizaciones del Estado, que “definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North 1993, 14), pero también se pueden concebir como instituciones informales, que tienen la capacidad de mostrar las prácticas que comprometen, alteran, revierten e incluso facilitan las reformas a las instituciones formales. En consideración a lo anterior, nos parece procedente ampliar la explicación de esos tres elementos interactuantes en el ámbito del planteamiento de nuestra investigación.

Al referirnos a un lugar, generalmente se alude a la noción de región, que territorialmente se considera como una circunscripción en la que intervienen actores a nivel nacional, local y supranacional. Desde el punto de vista funcional, es “un espacio en el que diferentes tipos de intereses interactúan (Keating y Loughlin 1997,17), y con frecuencia se vinculan ahí, modos formales e informales de institucionalización, por lo tanto, se constituye como un terreno de competencia o complementariedad entre ellos.

La noción de región usualmente alude a niveles intermedios de gobernanza y de representación política que abarca más de una circunscripción política administrativa, en el caso de la región fronteriza, es un espacio supranacional que se extiende a través de los límites estatales y posee características socioeconómicas particulares, “que tiene cierta unidad natural y orgánica e intereses comunes que son independientes de aquellos propios de las circunscripciones político y administrativas” (Stevenson, 1980:17).

También existen nociones de región que pudieran parecer reduccionistas, pues afirman que las regiones “son simplemente contenedores (...) y que la forma en la que se definen sus bordes dependen de los propósitos que se establecen de manera *a priori*, en virtud de requerimientos

teóricos o políticos” (Simeon, 1977:293), la flexibilidad de esa conceptualización, viabiliza que “los emprendedores políticos busquen dar forma a la definición de región, de manera que se vean reflejados en ella, sus intereses y valores” (Keating, 1997:17); sin embargo, podríamos añadir que ello también ocurre en investigaciones académicas y en la construcción de teorías. No cabe duda, que la noción de región “debe ser también entendida como una construcción social, económica y política, con una impronta histórica de las acciones y actores humanos” (Bickerton y Gagnon 2014, 253).

La noción de región parece estar construida en base a tres elementos interactuantes. El primero, es la existencia de unos intereses en común, expresada como una circunscripción territorial que posee una dimensión histórica, socioeconómica y cultural; el segundo, se relaciona con la forma de vinculación entre la institucionalidad formal e informal; y el tercero, con su delimitación espacial. Es importante recordar que las regiones no son circunscripciones territoriales soberanas, están incluidas en un conjunto de otras regiones, naciones y espacios supranacionales de toma de decisión, lo cual otorga un valor significativo en términos de entender la complejidad política de las políticas públicas, pues inciden en la construcción de la agenda, a través de poner en la escena una gama amplia de situaciones problemáticas y modos de gobernanza. En nuestro caso, consideramos que definen el objetivo que debería guiar al diseño de política pública.

Nuestra propuesta metodológica busca representar actores que se caractericen por poseer representación a nivel político y a nivel estadístico, lo que le otorga sustento a nuestra aproximación a la delimitación espacial de una región, basada en las relaciones entre ciudades. Por ello, optamos por sintetizarlo a través de redes de ciudades en la lógica de lo urbano como paradigma interpretativo de la realidad (Camagni 2005). En esa lógica, buscamos definir una región en base a la existencia de redes de ciudades transfronterizas. Las redes de asentamientos humanos, se definen como “un conjunto de relaciones horizontales y no jerárquicas, entre centros urbanos, que favorecen la formación de externalidades de especialización/división del trabajo y de sinergia/cooperación” (Camagni 2005, 126); sin embargo, el supuesto de la existencia de relaciones horizontales y no jerárquicas, se determina por la naturaleza del flujo (Boix 2003, 12), que las vincula.

Resulta de interés para esta investigación, la caracterización de las redes de ciudades en relación a sus actividades económicas, es decir, con especialización en actividades

productivas diversas que puedan complementarse entre sí, y que presenten, al menos idealmente, especialidades productivas semejantes y cooperen entre ellas.

Las redes de ciudades, (...) se componen de asentamientos humanos de alto rango, que generalmente articulan a prestación de servicios del sector terciario; y asentamientos pequeños, especializados en actividades similares, que buscan internalizar las externalidades que genera la red (Camagni y Salone 1993, 1059).

La caracterización de las propiedades de las ciudades en base a la caracterización de su especialidad económica funcional, es congruente con nuestro interés de estudiar el diseño de la política pública de integración en regiones transfronterizas.

Algunas de las formas en que los científicos sociales formulan argumentos referidos al conjunto de instituciones que se desarrollan en atención a la dependencia del sendero son: por una parte, que la dependencia del sendero puede implicar una dinámica reacción, contra-reacción, y reacción entre instituciones formales e informales, de tal manera que un evento inicial desencadena una reacción y, por lo tanto, lógicamente conduce a otro acontecimiento bastante diferente, que desencadena su propia reacción y así sucesivamente; por otra parte, puede desarrollarse una especie de secuencia dependiente del sendero en la que ocurre un resultado particular, y entonces este resultado está sujeto a mecanismos de auto-reproducción, haciendo que se establezca a través del tiempo, incluso frente a la modificación en los objetivos que lo originaron.

Con relación al pensamiento económico, desde la sociología económica se considera que los mercados se construyen socialmente (Bagnasco 1988), y en ese sentido, el comportamiento económico de los agentes se encuentra enraizado en la red de relaciones interpersonales, nosotros consideramos que también está enraizado en la red de relaciones entre ciudades, de manera que los resultados o *outcomes*, se encuentran influenciados por atributos que son propios a cada red, como la confianza, la cooperación, la sinergia y la complementariedad (Granovetter 1985), entre otros.

De manera contrapuesta al pensamiento desde la sociología económica, se encuentra el comportamiento racional de los agentes económicos (Simon 1959), que se basa en la consideración de que las diferentes racionalidades de los actores al interior de una red

producen diferentes formas de comportamiento económico, que se desarrollan como respuestas a comportamientos que se han normado a través del tiempo, en base a las instituciones.

El institucionalismo de la elección racional considera que el comportamiento económico se configura por un conjunto perdurable de presiones colectivas que incluyen a las instituciones formales e informales, y que establecen patrones en los que constan restricciones propias a cada contexto, lo que implica que los diseñadores de política pública deban direccionar su actividad para alterar el comportamiento económico. Por lo tanto, las relaciones que involucran decisiones de tipo económico se determinan en función de presiones colectivas que surgen como una composición de influencias colectivas que conforman la acción individual, y como una entidad diversificada y dependiente del sendero, moldeada por influencias culturales y socio-institucionales heredadas (Amin 1999).

El peso explicativo de los efectos de las instituciones formales e informales, consideradas como socialmente construidas y sujetas a los diferentes modos de cambio institucional gradual, a los valores y racionalidades que dan soporte a la acción colectiva que se encuentran instalados en instituciones, en la composición de las redes de asociación económica, y su papel en la difusión de información, conocimiento y aprendizaje, que inciden sobre la adaptabilidad, y sobre las instituciones que intermedian la relación entre el comportamiento económico y el gobierno a cualquier nivel, que se constituyen como formas de diseños de políticas públicas instauradas con una relativa participación e injerencia de los agentes, determinan que:

- 1) se consideren más adecuadas las acciones de políticas públicas destinadas a fortalecer las redes de asociación, en lugar de las acciones que se centran únicamente en los actores individuales (Amin 1999);
- 2) parte de las metas de las acciones de política pública podrían alentar la negociación y el surgimiento de racionalidades procedimentales o instrumentales, con el fin de asegurar la visión estratégica, el aprendizaje y la adaptación (Amin 1999), y;
- 3) enfatizar el hecho de que las acciones de política pública tienen como objetivo movilizar una pluralidad de organizaciones autónomas, ya que en modos de gobernanza efectiva, se exhibe la preferencia por la creación de una amplia densidad institucional local (Amin y Thrift, 1995).

Consideraciones que, a nuestro juicio, configuran la cualidad de dependientes del sendero locales de las políticas públicas, y la necesidad que ellas tienen de ser específicas, en relación a los factores contextuales históricos y territoriales propios de una región, y que subyacen en la reflexión de orden económico y social, de que la proximidad es importante.

Probablemente la importancia de la proximidad territorial, deriva del interés por la teoría del crecimiento endógeno, las externalidades económicas, y los rendimientos crecientes a escala, asociados con la aglomeración espacial y la especialización (Porter, 1994; Krugman, 1995) propia de las ciudades y sus relaciones en red.

La red de ciudades especializadas en manufacturas, por ejemplo, beneficia la generación de economías de escala de aglomeración, en función de las ventajas asociadas con la especialización. La agrupación espacial de asentamientos humanos con especialidades económico funcionales interrelacionadas, donde se concentra mano de obra calificada, y generalmente se desarrollan innovaciones tecnológicas, generan rendimientos crecientes, reducción de costos de transacción, y asociaciones económicas que favorecen la integración, y que se asocian con la complementariedad y sinergia de las redes de ciudades que configuran una región, y por lo tanto, destacamos su importancia sobre los resultados de la implementación de política pública, y su capacidad para representar tanto a las instituciones formales e informales, que inciden en la adecuación de su diseño.

2.5. Síntesis de la selección del caso

Implícito en el planteamiento de nuestro problema de investigación, se encuentra la necesidad de explicar por qué los factores contextuales y territoriales condicionan la implementación de la política a través de un determinado diseño. El área de política seleccionada es la política de integración, en tal virtud basamos la selección de caso en países del continente americano con continuidad territorial, por lo que se excluyen islas como Cuba, República Dominicana y Haití, entre otros¹⁵.

La definición operacional de los atributos se establece en atención a “un conjunto de reglas o convenciones” (Marradi, Archenti y Piovani 2007, 97) que se estructuran en función de sus

¹⁵ Los datos utilizados en el ejercicio de selección de caso, corresponden por una parte al intercambio comercial entre países, y por otra parte, a elementos relativos al factor contextual territorial y con ese propósito, son procesados como atributos para el ejercicio.

características y de las necesidades de la investigación (Corbetta 2003). En tabla a continuación, se presentan los atributos, su descripción y definición operacional.

Tabla 2: Descripción de atributos utilizados en la selección del caso

Nro.	Relativas al comercio internacional	De orden territorial	Descripción	Definición operacional
1	Balanza Comercial 2014 (USD millones)		Diferencia entre exportaciones e importaciones. Es negativa si las importaciones son mayores a la exportaciones, y positiva si las exportaciones son mayores a las importaciones	Si presenta balanza comercial positiva = 1; caso contrario = 0
2		Convergencia fronteriza	Condición que se cumple cuando las fronteras del país convergen en un mismo lugar del territorio	Cumple = 1; No cumple = 0
3	Exportaciones 2014 (USD millones)		Exportaciones totales en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
4		Frontera terrestre con 2 países	Si el país tiene fronteras con dos países	Cumple = 1; No cumple = 0
5	Importaciones 2014 (USD millones)		Importaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
6	Índice de Herfindahl e Hirschman (HH)		Es una medida de la dispersión del valor del comercio entre los asociados de un exportador. Un país cuyo comercio (exportaciones o importaciones) esté concentrado en muy pocos mercados tendrá un índice de un valor próximo a 1. Análogamente, un país con una cartera comercial altamente diversificada tendrá un índice próximo a 0.	Si dato < 0,2 = 1; caso contrario = 0
7	M Bienes de capital (%)		Importaciones de bienes de capital en porcentaje de las importaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
8	M Bienes de capital (USD millones)		Importaciones de bienes de capital en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
9	M Bienes de consumo (%)		Importaciones de bienes de consumo en porcentaje de las exportaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
10	M Bienes de consumo (USD millones)		Importaciones de bienes de consumo en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
11	M Bienes intermedios (%)		Importaciones de bienes intermedios primas en porcentaje de las importaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
12	M Bienes intermedios (USD millones)		Importaciones de bienes intermedios en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
13	M Materias primas (%)		Importaciones de materias primas en porcentaje de las importaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
14	M Materias primas (USD millones)		Importaciones de materias primas en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
15	No Soberanía Monetaria		Si el país cuenta con moneda propia.	Cumple = 1; No cumple = 0
16	PIB		Producto interno bruto	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
17	PIB Per cápita		Producto interno bruto por habitante	Si dato > 5000 = 1; caso contrario = 0
18	Población 2014*		Población total	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
19		Vecino Exporta (5 principales)	Uno de los países con los que tiene frontera, es uno de los 5 principales destinos de las exportaciones	Cumple = 1; No cumple = 0
20		Vecino Importa (5 principales)	Uno de los países con los que tiene frontera, es uno de los 5 principales destinos de las importaciones	Cumple = 1; No cumple = 0
21	X Bienes de capital (%)		Exportaciones de bienes de capital en porcentaje de las exportaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
22	X Bienes de capital (USD millones)		Exportaciones de bienes de capital en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
23	X Bienes de consumo (%)		Exportaciones de bienes de consumo en porcentaje de las exportaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
24	X Bienes de consumo (USD millones)		Exportaciones de bienes de consumo en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
25	X Bienes intermedios (%)		Exportaciones de bienes intermedios en porcentaje de las exportaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
26	X Bienes intermedios (USD millones)		Exportaciones de bienes intermedios en millones de USD	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
27	X Materias primas (%)		Exportaciones de bienes de materias primas en porcentaje de las exportaciones totales	Si dato > promedio + desviación estándar = 1; caso contrario = 0
28	X Materias primas (USD millones)		Exportaciones de materias primas en millones de USD	Si dato > 60% = 1; caso contrario = 0

Fuente: <http://datos.bancomundial.org/>

Para procesar los atributos aplicamos una escala de Guttman o escalograma, que recoge y sistematiza los atributos sin relacionarlos entre sí (Cáceres Hernández 2007), permite medir el cumplimiento de las definiciones operacionales establecidas. El método se detallará posteriormente. En el ejercicio de selección de caso, consideramos a cada país como una variable¹⁶. La condición de cumplimiento a la definición operacional del atributo fue registrada con el número 1 cuando cumple, y con el número 0 cuando incumple.

En el lado izquierdo de la tabla a continuación, se muestra un ejemplo de una escala perfecta; en donde: la columna final a la derecha o puntaje, representan el total del cumplimiento de las condiciones establecidas en la definición operacional de los atributos por cada país; y la fila final o frecuencia, representa el número de países que cumplen la definición operacional de los atributos.

Tabla 3: Ejercicio final de selección de caso

PAÍSES / VARIABLES	X Bienes de capital (USD millones)	X Bienes de consumo (USD millones)	Vecino Exporta (5 principales)	Población 2014*	Exportaciones 2014 (USD millones)	X Materias primas (USD millones)	X Bienes de capital (%)	Importaciones 2014 (USD millones)	M Materias primas (USD millones)	M Bienes intermedios (USD millones)	M Bienes de consumo (USD millones)	M Bienes de capital (USD millones)	PIB	Vecino Importa (5 principales)	X Bienes de consumo (%)	M Bienes de consumo (%)	Frontera terrestre con 2 países	X Materias primas (%)	Convergencia fronteriza	No Soberanía Monetaria	Totales	errores	Coefficiente
	Ecuador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20	0
El Salvador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	19	2	0,90
Panamá	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1	18	3	0,85
Belice*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	18	1	0,95
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	18	1	0,95
Colombia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	17	1	0,95
Venezuela*	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	16	2	0,90
Paraguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	16	0	1,00
Perú	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	16	0	1,00
Argentina	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	16	0	1,00
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	16	0	1,00
Costa Rica*	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0	15	5	0,75
Surinam	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0	15	3	0,85
Honduras**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	15	1	0,95
Bolivia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	15	1	0,95
Guayana	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	15	1	0,95
Guatemala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	15	1	0,95
Nicaragua	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	15	3	0,85
Brasil	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	7	4	0,80
México	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0	0	5	5	0,75
Frecuencia	19	19	19	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	18	17	17	7	4	4	3			
errores	0	0	2	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0	4	6	8	2	4	2	2			
Coefficiente	1,00	1,00	0,90	1,00	1,00	0,90	0,90	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	0,80	0,70	0,60	0,90	0,80	0,90	0,90			

Fuente: <http://datos.bancomundial.org/> *Datos al 2013; **Datos al 2012

¹⁶ Para construir la escala se trabajó originalmente con 23 países, de los cuales, se excluyó posteriormente al territorio francés conocido como Guyana Francesa, debido a que no se pudo obtener datos correspondientes a los atributos analizados, desglosados a nivel de esa circunscripción territorial; y a Canadá y Estados Unidos de Norteamérica, debido a que en función de su peso demográfico y escala económica distorsionaban el ejercicio. Inicialmente se seleccionaron 28 atributos, de los cuales, finalmente se consideraron 20.

Si la integración busca que los países que se adhieren a ella vayan eliminando obstáculos al intercambio comercial entre sí, se puede considerar que la desigualdad en el desarrollo, las diferentes particularidades propias del contexto y diferentes procesos históricos (Payne y Phillips 2010, citado en Vivares 2014; Duffield, 2001), inciden en el nivel de cumplimiento su objetivo, especialmente si se evalúa su consistencia, coherencia y congruencia (Howlett y Rayner 2012, 7).

En atención a lo anterior, consideramos que no se presenta sesgo en la selección, ya que las variables aplicadas a la determinación del caso de estudio, no representan la forma en la cual el factor contextual territorial expresado a través de la configuración de redes de asentamientos humanos, incide en la combinación diferenciada de instrumentos por medio de los cuales, se implementa la política, tampoco lo hacen atributos como la contigüidad territorial, o el hecho de que sus vecinos se encuentren dentro de los cinco socios comerciales a nivel de importaciones o exportaciones.

2.5.1. Operacionalización del estudio comparado

El objetivo principal de los estudios comparados es lograr una adecuada descripción, explicación y predictibilidad de una problemática social, mediante la determinación de similitudes y diferencias entre unidades de análisis. El método comparado construye explicaciones, basadas en distinguir la presencia de variaciones entre dos o más unidades analíticas, controlando ciertas condiciones. La comparación puede realizarse a partir de dos unidades de análisis en adelante, considerando temporalidades sincrónicas y diacrónicas, descritas a través de la aplicación de técnicas cualitativas y cuantitativas. De acuerdo con Ragin y Mayer, citados en Sartori (1999), la comparación “nos da la clave para comprender explicar e interpretar” (Ragin 1987, 35) e intenta “construir una teoría empíricamente falsable” (Mayer 1989, 12).

La definición de la estrategia de comparación es fundamental para determinar: qué, cuándo, cómo, y por qué se va a comparar. Siempre en el marco de las preguntas que orientan la investigación, y tomando en cuenta que el ejercicio de comparación se efectúa considerando elementos singulares de los procesos analizados, en lugar de todos los elementos que comprenden dicho proceso (Caramani 2014, 5), y corresponde a una “generalización provista de poder explicativo que expresa una regularidad” (Sartori 1984, 11), resultado de confrontar

dos o más unidades analíticas para inferir sus relaciones o determinar sus diferencias o semejanzas.

La puesta en marcha de un método de investigación científica en el ámbito de las políticas públicas, se cimenta más en el enfoque teórico metodológico que en el caso como tal (Córdova 2017, 27). La aplicación de la lógica deductiva que viabiliza la generación de inferencias causales válidas, busca la minimización de la subjetividad a través del desarrollo de generalizaciones obtenidas en base a una fuerte apoyatura teórica metodológica, que dé cuenta del porqué, bajo determinadas condiciones se producen ciertos resultados (Fontaine 2015, 132). La aplicación de la lógica deductiva conlleva necesariamente un ejercicio de abstracción, eso implica separar en base a un proceso de razonamiento sustentado en diferentes desarrollos teóricos y con únicamente ciertos rasgos, cualidades y atributos, para someterlos a un procedimiento de verificación, que incluye evaluaciones en contextos diversos, a través del análisis comparado.

La abstracción que se realiza para obtener inferencias válidas, implica la reducción del número de variables utilizadas, ejercicio que se ejecuta en base a una gradación construida en función de la pregunta que se intenta responder, y de las hipótesis establecidas, que determinan una “relación entre variables que genera consecuencias observables: si unas determinadas variables explicativas tienen ciertos valores, se predice que las dependientes tendrán otros valores específicos” (King, Keohane y Verba 2000, 18).

Teniendo en cuenta lo anterior, y dadas limitaciones prácticas y éticas que la ejecución del método experimental impone¹⁷, el método comparado emerge como idóneo para exponer cuestiones clave de la complejidad social, pues se caracteriza esencialmente por su orientación a explicar variaciones entre diferentes unidades, mediante el establecimiento de controles a sus condiciones y causas (Caïs 2002, 11-12).

Esta investigación se apoya en la discusión teórica que identifica a las políticas públicas como un problema de diseño, expresado a través de determinadas combinaciones de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública, en tal virtud, el diseño de política

¹⁷ Se considera que el método experimental constituye como ideal, para realizar investigaciones en ciencias sociales.

pública se constituye como la variable dependiente; y su dimensión substantiva, que a través de la hipótesis argumenta que existe una relación entre los factores contextuales histórico y territorial, se constituyen como las variables explicativas. La pregunta de investigación plantea explicar el ¿por qué? de la variación en la combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa la política de integración e regiones transfronterizas. Enfatizamos que esa pregunta se estructuró en torno a un lugar y a una trayectoria histórica correspondiente a cada lugar.

En el método comparativo existen dos lógicas de comparación: 1) el Método de Diferencias, y 2) el Método de Similitudes, planteadas originalmente por John Stuart Mill en su libro “A System of Logic” (1843). Posteriormente Przeworski y Teune (1970), desarrollaron una tipología de diseño de investigación comparada, direccionada a interpretar relaciones hipotéticas y causalidad a partir de similitudes o diferencias entre los distintos casos tomados en consideración (Keman, 2014, 54), que se estructuran a través de unidades o elementos que posean atributos compartidos y que, por lo tanto, sean comparables.

Es necesario tomar en cuenta que el análisis comparado, constituye en sí mismo un campo de investigación dentro de las ciencias sociales, de ahí que es necesario adoptar una postura en cuanto a la utilidad de su aplicación, que sea más ajustada al estudio de las políticas públicas. En ese sentido Annelise Dodds (2013), considera que el análisis comparado de la política pública puede ayudar a comprender y explicar por qué políticas divergentes son adoptadas en diferentes contextos, y por qué producen diversidad de resultados o *outcomes* (Dodds 2013, 6). Es pertinente con nuestro interés en conocer el por qué una misma política se implementa a través de diferentes instrumentos, y nuestra hipótesis que busca comprobar si ello se debe a características atribuibles a diferentes contextos históricos y territoriales.

Tabla 4: Esquema general de las lógicas de estructuración de estudios comparados

Tipo de diseño – Lógica de comparación	Selección de casos	Variables incluidas	Inferencia descriptiva
Más similares – Método de diferencias	Similares en características que no forman parte de la relación: $X \rightarrow Y$; <i>ceteris paribus</i> .	Las variables dependiente (Y), e independientes (X), varían a través de los casos que se analizan.	La relación entre variables independientes y dependiente ($X \rightarrow Y$), muestran covarianza que puede ser positiva o negativa (+ o -) ^a .
Más diferentes – Método de similitudes	Disímiles en muchas características que no forman parte de la relación: $X \rightarrow Y$	La relación entre la variables dependiente (Y), e independientes (X), no varían a través de los casos que se analizan.	La relación específica entre variables independientes y dependiente ($X \rightarrow Y$), se mantiene constante a través de los casos.

^a La covarianza indica el grado de variación conjunta entre variables aleatorias. Esa variación puede tender a la convergencia en el largo plazo, es decir pueden llegar a coincidir.

Fuente: Adaptado de Keman, Hans (2014) “Comparative research methods” pp. 55. En: *Comparative politics*. Daniele Caramani Ed.

El reto entonces, en virtud del tipo de diseño y de la lógica de comparación aplicada, es establecer el aspecto o los atributos sobre los cuales se comparará, en tal sentido se “prestará atención a diferencias en entornos similares o se buscará analogías en sistemas diferentes” (Dogan y Pelassy 1984, 127). En cuanto a las similitudes, se busca que los atributos sujetos a comparación posean características similares, descartando atributos que se mantengan iguales; con relación a las diferencias, se estructura en base a que los elementos “difieren en la medida de lo posible, en todo salvo en el fenómeno que se investiga” (Sartori 1999, 40), lo cual nos da la pauta para la selección del tipo de diseño y la lógica de comparación que aplicaremos, para obtener una explicación establecida en torno a causas.

En nuestro caso nos interesa el análisis de una política pública de un solo país, la política de integración del Ecuador y los instrumentos a través de los cuales se implementa en sus regiones transfronterizas, con Colombia y Perú. En esencia, el caso fue seleccionado mediante un proceso sustentado empíricamente, y no solamente porque resulta útil para responder nuestra pregunta de investigación, sino porque adicionalmente resulta decisivo para confirmar o negar la validez de nuestra hipótesis. Es así que se aplicará el tipo de diseño más diferentes y la lógica de comparación: método de similitudes ya que estimamos que las regiones transfronterizas con Colombia y Perú difieren en sus factores contextuales histórico y territorial, que se constituyen como variables explicativas, por que difieren en todo, salvo en

que se trata de una misma política, es decir se investiga un mismo fenómeno: la política de integración del Ecuador.

La operativización del análisis comparado, en nuestro caso plantea explorar la forma en la cual determinados factores contextuales (X) o variables independientes, inciden en la combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa una política pública (Y) o variable dependiente, a la luz del análisis de los atributos de congruencia, consistencia y coherencia de los instrumentos. Se debe tener en cuenta que la comparación involucra el análisis sistemático de secuencias de tiempo (Rueschemeyer y Stephens 1997; Falletti y Mahoney 2015)

Antes de ampliar el análisis de los atributos de los instrumento de política pública, vale la pena tomar en cuenta que el análisis comparativo alienta a ir más allá de las particularidades de cada caso, e identificar patrones y regularidades entre los casos, entornos¹⁸ y períodos de tiempo (Howlett y Cashore 2014), la aplicación de estudios comparados comprometen al investigador a no detener el análisis en explicaciones particulares extraídas de un contexto único, sino a probar si las respuestas obtenidas son válidas para un mayor número de casos y contextos.

El análisis comparado amplía la comprensión de las posibles opciones políticas, promoviendo explicar, no solo por qué se adoptaron ciertas políticas, sino también por qué otras no fueron adoptadas. Una de las razones que a nuestro juicio dan cuenta del incremento en la aplicación de estudios comparados en el análisis de las políticas públicas, corresponde a fenómenos como los procesos regionales de integración, que han transformado las instituciones políticas nacionales e internacionales y han empujado a los expertos en políticas a integrar conceptos de otras disciplinas como las relaciones internacionales y la gobernanza multinivel, en sus diseños de investigación.

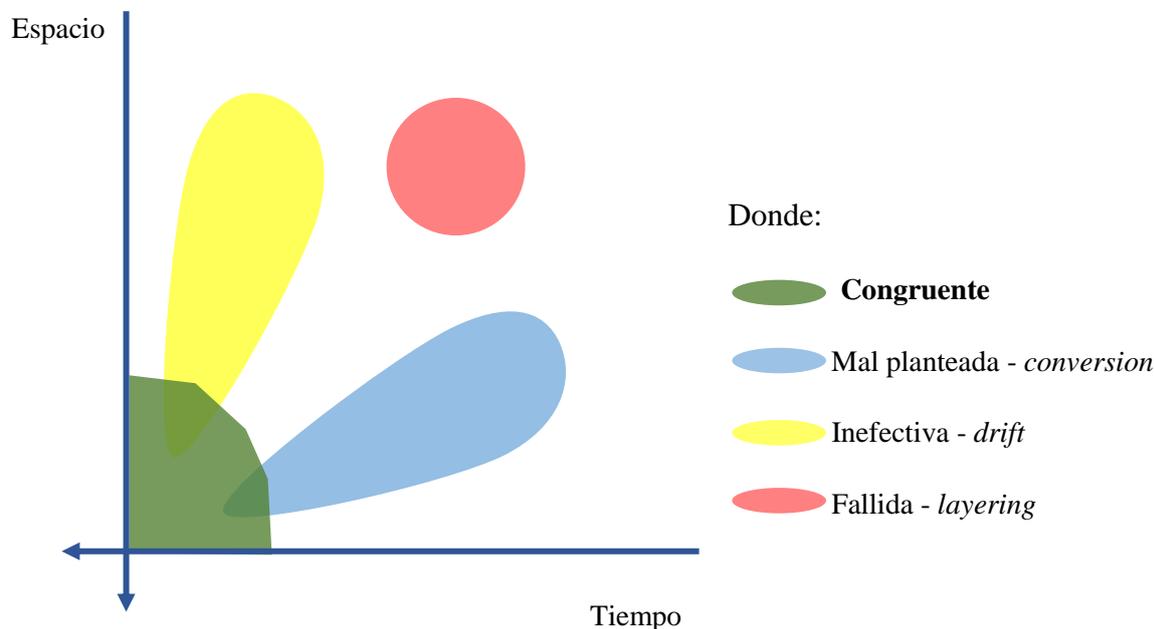
Estimamos que las políticas públicas son entidades complejas, formadas por combinaciones de objetivos e instrumentos, y son implementadas por varios actores políticos que interactúan en correspondencia recíproca lo largo tiempo y del espacio (Howlett y Cashore 2014, 20), factores que determinan la puesta en práctica de diferentes soluciones, vinculados los tipos de

¹⁸ Entendido como el conjunto de características que definen el lugar.

estructuras institucionales presentes en diferentes espacios geográficos, que condicionan la forma en cómo emergen las iniciativas de política pública, su generación, e implementación (Bennett y McPhail, 1992; Bevir y Rhodes, 2001; Bevir, Rhodes y Weller, 2003; Howlett y Lindquist, 2004).

Dada su dependencia hacia las configuraciones institucionales existentes, la combinación exacta de instrumentos a través de los cuales se implementa una política pública, varía no solo temporalmente sino por el lugar. En tal virtud, los atributos del diseño de política pública deben ser evaluados en diferentes contextos analíticos, lo que implica comprender: cómo se estructura una política pública en diferentes espacios y temporalidades, es así que consideramos que el atributo de consistencia corresponde al espacio, y el atributo de coherencia corresponde a la temporalidad; y ambos hacen que un determinado diseño sea congruente. En el gráfico a continuación, sintetizamos esta postura teórica metodológica, en base a una adaptación del trabajo Howlett y Rayner (2007).

Gráfico 2: Atributos del diseño de la política pública en atención a los factores contextuales espaciales y temporales



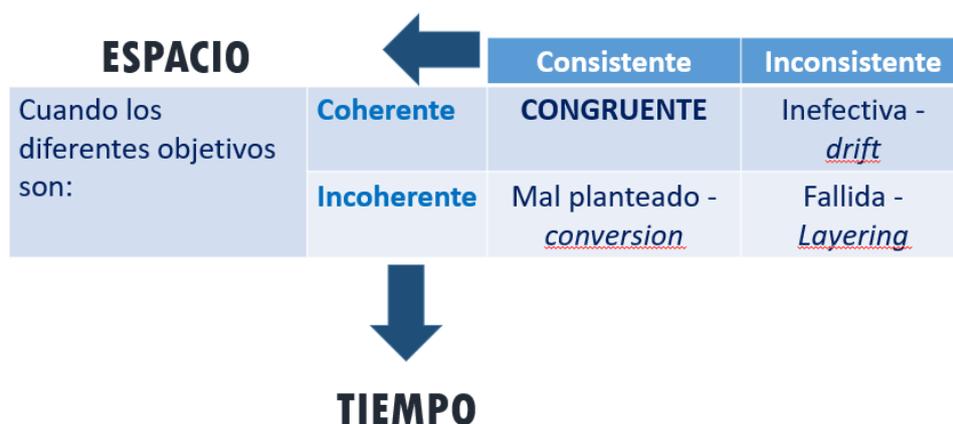
Fuente: En base a Howlett y Rayner (2007) "Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in new governance arrangements. En: *Policy and Society*. 26:4. Pp. 1-18

Como se puede apreciar en el gráfico que antecede, y en alineación al marco teórico aplicado, la comparación que estructuraremos vincula no solo la aplicación del método con todo el rigor

que corresponde, sino que se constituye como un puente que vincula al método comparado, con los modos de cambio institucional gradual en relación a la evaluación de los atributos del diseño de política pública, sobre la base de los aportes de Howlett y Rayner (2007). También puede apreciarse en el gráfico anterior que una mayor atención a los factores contextuales territorial y temporal conduce, en nuestra opinión a la implementación de políticas a través de diseños congruentes.

Consideramos que los atributos de consistencia y coherencia, tornan congruente a un diseño de política pública. En ese sentido estimamos que el atributo de consistencia se relaciona en mayor medida con el factor contextual territorial o espacial, y que el atributo de coherencia se relaciona en mayor medida con el factor contextual temporal, lo cual contribuye a sostener nuestra hipótesis de que los factores contextuales histórico y territorial, inciden en el diseño de la política pública, razonamiento que presentamos de manera esquemática en el gráfico a continuación:

Gráfico 3: Atributos del diseño de políticas públicas, los modos de cambio Institucional gradual y los factores contextuales territorial e histórico



Fuente: Adaptado de: Howlett y Cashore 2007

También nos parece importante señalar que, en virtud de desarrollar el estudio comparado, se debe tomar en cuenta posibles dificultades que se podrían presentar.

1. La primera tiene que ver con el problema de la equivalencia, que surge de la operacionalización de conceptos en los diferentes ámbitos regionales, especialmente temporales, y alude al grado en el que las variables seleccionadas para su caracterización son válidas en términos de un sistema social, y;

2. La segunda surge de las interdependencias entre diferentes sociedades, y de los efectos relativos a la difusión de políticas, por lo que se relaciona en mayor medida con el territorio, y alude a una excesiva generalización induce a pensar que existe homogeneidad.

En consideración a lo anterior, presentamos la caracterización que proponemos para los factores contextuales.

2.5.2. Caracterización de factores contextuales

El método que presentamos, nace de nuestro interés en relacionar el diseño de política pública con fenómenos propios de los factores contextuales territorial e histórico, para explicar cómo una misma política pública se implementa a través de instrumentos diferenciados. Encaramos el desafío, conscientes de que no son muchos los estudios que consideren las dinámicas transfronterizas para evaluar los atributos de consistencia, coherencia y congruencia del diseño de políticas públicas. En tal virtud, nuestro planteamiento adquiere significancia en función de que las dinámicas de cooperación y articulación transfronteriza tienden a crecer, y ello evidencia la menor significación de la división política administrativa de los estados en relación a la mayor significación de la posible semejanza o diferencia de la red de ciudades en las regiones transfronterizas que construyen una región en virtud de la integración.

No presentamos aquí un estado del arte sobre el método comparado, sino más bien, un conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas que brindan elementos para estructurarlo adecuadamente, mediante un balance entre la riqueza descriptiva del estudio de caso y la validez externa o su capacidad de obtener resultados generalizables, y que además, se insertan en los debates metodológicos actuales, cada vez más interesados por la convergencia y difusión de políticas como resultado de un proceso de articulación transnacional, nacionales y subnacionales con modalidades verticales u horizontales de coacción (Hassenteufel, 2005, 122-124; citado en Fontaine 2016), pero también teóricos como la necesidad de comprender la estructura de un problema de diseño que en el caso de la política pública, está dado en función al objetivo que la orienta, de ahí nuestro interés en estudiar la política de integración en las regiones transfronterizas.

Establecemos como hipótesis que: La presencia de patrones diferenciados de estructuras jerárquicas y no jerárquicas en las redes de asentamientos humanos en las regiones

transfronterizas, inciden en la implementación de la política pública de integración a través de diseños diferenciados. En atención a lo anterior, evidenciamos la existencia de diferentes instrumentos por medio de los cuales, se implementa la política pública, en base a la adaptación del proceso de reconstrucción de “mecanismos causales en la investigación de casos únicos” (Beach y Pedersen 2013, 2).

Mediante el procedimiento de reconstrucción de mecanismos causales, inferimos adicionalmente en que existen acontecimientos pasados de orden local territorial, o *local path dependences* (Amin 1999), que inciden, principalmente en el grado de adecuación que la política pública de integración pueda tener sobre los contextos transfronterizos. Enfatizamos el hecho de que el método que presentamos en este documento, permite articular las discusiones de orden teórico a nivel metodológico, sobre la base de que toda investigación sistemática, comienza con una buena descripción que precede a los objetivos que se establezcan en el diseño del método comparado (Landman 2011, 28).

2.6. Caracterización del factor contextual histórico

Un conjunto de técnicas que se aplican con el fin de conocer mecanismos causales es *process-tracing*. Su aplicación usualmente busca “explicar un resultado interesante y desconcertante en particular” (Beach y Pedersen 2013, 18), e implica que se centra en aclarar los *outcomes* o consecuencias, lo cual es congruente con nuestro objetivo. Lo que se aspira es diseñar una exposición mínimamente suficiente del *outcome*, entendiendo a la suficiencia como una demostración que dé cuenta de todos sus aspectos importantes, minimizando las redundancias (Mackie 1965; Beach y Pedersen 2013). El enfoque *top-down*, involucra partir del fenómeno en su estado actual y viabiliza la construcción de una explicación de los mecanismos a través de los cuales se produce el *outcome*.

En nuestra opinión, la descripción de mecanismos causales que conllevan a *outcomes* específicos, permite superar la determinación de relación recíproca entre dos o más cosas o series de cosas, la dependencia entre las variables que se analizan con el fin de explicar un fenómeno; en ese sentido, no rechazamos la validez de la determinación mediante técnicas econométricas, sino que buscamos complementarla, pues estimamos que “un agente, entidad, o institución, tiene la capacidad de alterar su entorno, ya que posee la capacidad de imponer una acción determinada, que en contextos específicos, puede influir en el comportamiento de los otros actores” (Waldner 2012, 18).

Lo cual resulta particularmente adecuado, pues nos interesa aclarar ¿por qué el factor contextual territorial expresado por medio de la configuración de redes de asentamientos humanos, incide en la combinación diferenciada de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública, al comprender que la autocorrelación, no necesariamente significa causalidad (King, Keohane y Verba 2000, 87).

Los mecanismos causales, superan la mera descripción de hitos históricos, y “pueden ser definidos como un sistema de componentes que se entrelazan de manera particular con el fin de transmitir fuerzas causales de x a y” (Bhaskar 2010; Bunge 1997; Glennan 1996; Beach y Pedersen 2013). En ese sentido, establecemos como supuesto sujeto a comprobación, que es posible determinar un evento propio de cada región transfronteriza, que:

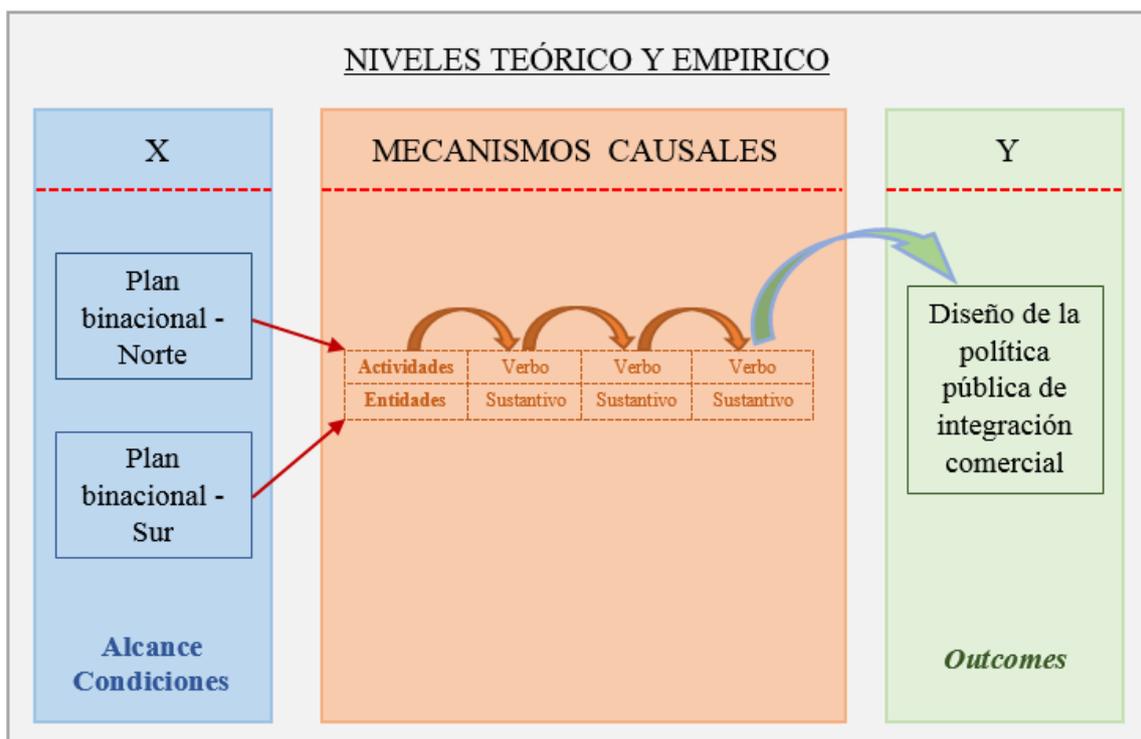
Influye de manera relevante sobre la necesidad actual de ejercer dominio y control por parte del gobierno en aspectos específicos del relacionamiento social, por lo tanto, develan el énfasis político impreso en la combinación de instrumentos mediante los cuales se implementa la política pública (Izquierdo 2015, 5).

Identificables con situaciones de *local path dependences*, “que emergen como una composición de las redes de política y de influencias colectivas determinadas por el contexto, y sujeto a factores institucionales heredados” (Amin 1999, 370).

La definición del contexto se torna fundamental, especialmente en relación a la naturaleza del fenómeno que se investiga (Gerring 2007); es decir, es importante tener clara la respuesta a la pregunta ¿a qué fenómeno corresponde el caso que se investiga? En virtud del método que presentamos, el caso busca investigar el fenómeno correspondiente a: por qué una misma política pública, la integración, se implementa a través de una combinación diferenciada de instrumentos. Para ello, el método tiene como objetivo, describir los atributos que caracterizan al factor contextual territorial en ámbitos transfronterizos, y el mecanismo causal, que presentamos como referencia, ratifica la existencia del fenómeno, es decir, conjuntos diferenciados de instrumentos para una misma política, que se manifiesta en la existencia de dos planes binacionales de integración fronteriza diferenciados.

A continuación, presentamos un esquema de la construcción de mecanismos causales, desarrollados en base al planteamiento de Beach y Pedersen (2013); y un ejercicio preliminar de cómo podrían estar configurados los mecanismos causales en las regiones transfronterizas norte y sur del Ecuador, los que han determinado el diseño diferenciado de una misma política pública.

Gráfico 4: Mecanismos causales Esquema



Fuente: Adaptado de Beach y Pedersen (2013).

El esquema presentado en el gráfico anterior, busca estructurar la obtención de inferencias que constituyan mecanismos causales a través de relacionar actividades y entidades secuenciales para exponer las causas que producen *outcome* determinado. Según Córdova (2017), el aporte del método explicativo para el análisis de políticas públicas radica principalmente en las posibilidades de comprender los problemas de políticas, y (...) se vuelve factible abordar la misma problemática de políticas en distintos contextos, sea a través de estudios de caso o de manera comparada (Córdova 2017, 27-28).

Lo que se evidencia en el gráfico, es que eventos propios a cada ámbito transfronterizo, determina que una política pública, puede implementarse a través de diferentes instrumentos. Este fenómeno que resulta de fundamental interés para nuestra investigación, se visibiliza

mediante la presencia de diferentes planes binacionales en cada frontera, en tal virtud, podríamos suponer de manera *a priori*, que el énfasis de la política pública de integración responde a características propias de cada contexto transfronterizo.

De acuerdo con Falleti y Mahoney (2015):

process tracing es especialmente ventajoso para establecer las características de los eventos que componen las secuencias individuales (por ejemplo, su duración, orden y ritmo), así como los mecanismos causales que las unen. No hay sustituto para el *process tracing* cuando se analizan los eventos que componen las secuencias y procesos que se estudian en la investigación histórica comparada. (...) Estos métodos se usan para evaluar si las características específicas de una secuencia (por ejemplo, el orden de los eventos) afectan los resultados de interés en formas previamente hipotétizadas (Falleti y Mahoney 2015, 212).

2.6.1. Aplicación de la escala de Guttman para determinar la complejidad funcional de las ciudades dentro de la red

La escala de Guttman una técnica de estadística unidimensional, que recoge y sistematiza varios atributos de diferentes variables sin relacionarlas entre sí (Cáceres Hernández 2007)¹⁹, específicamente, es un método de escalamiento que permite medir el cumplimiento de las definiciones operacionales establecidas para los atributos. El método refiere a la variabilidad de los datos correspondientes a atributos, que presentan las diferentes variables, y se desarrolla sobre el supuesto de que dicha variabilidad, se debe tanto a las diferencias entre variables, como a las diferencias entre atributos.

El supuesto principal tras la unidimensional del método, alude a que el cumplimiento de las definiciones operacionales de los atributos correspondientes a unidad de análisis, se ubicarán en orden, posibilitando la construcción de una escala perfecta.

Para exponer el proceso de construcción del escalograma, consideremos que es probable que la unidad de análisis A, cumpla con las condiciones establecidas en las definiciones operacionales de los atributo 5, y también de los atributos: 1, 2, 3, y 4. Si la unidad de análisis B, cumple con la condición del atributo 2, y no con la condición del atributo 3, es probable

¹⁹ Cáceres Hernández, Juan José. 2007. "Conceptos básicos de estadística para ciencias sociales". Delta Publicaciones, España.

que pueda cumplir con la condición del atributo 1, pero será incapaz de cumplir con las condiciones de los atributos 4 y 5. Si 1 representa el cumplimiento de las condiciones establecidas para cada variable y 0 su incumplimiento, puede obtenerse un patrón de cumplimiento que conforma una escala. La descripción del proceso, se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 5: Descripción del escalograma

	Atributos					suma
	1	2	3	4	5	
País A	1	1	1	1	1	5
País B	1	1	0	0	0	2

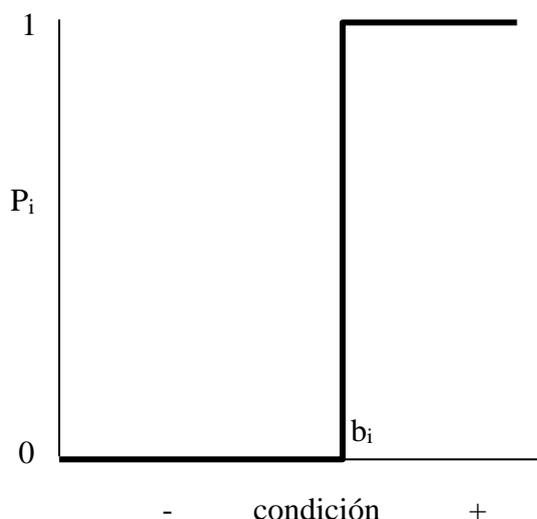
Fuente: Cáceres Hernández, Juan José (2007)

Se asume que las unidades de análisis, que pueden ser países, y el cumplimiento de las definiciones operacionales de los atributos pueden ser ordenados de forma que se construye una escala perfecta. La curva de características de la entidad (CCE), es una función que relaciona al país, con la probabilidad de cumplimiento o no de la definición operacional del atributo P_i , y adquiere la forma que se muestra en la figura a continuación. Consideremos que: Θ_j es el nivel de cumplimiento de la condición del atributo j ; y b_i , el nivel de dificultad en el cumplimiento de la condición i . teniendo en cuenta que Θ_j y b_i se refieren al mismo continuo, ambas son cantidades expresadas en la misma escala de medida, y por lo tanto comparables. Entonces, la CCE de una entidad indica que:

$$P_i = 0 \text{ si } \Theta_j < b_i$$

$$P_i = 1 \text{ si } \Theta_j \geq b_i$$

Gráfico 5: Función de una entidad, en relación al cumplimiento de las condiciones



Se debe reconocer que las variables que consideran atributos relativos a fenómenos sociales, no siempre conforman una escala perfecta.

Fuente: Cáceres Hernández, Juan José (2007)

En el lado izquierdo del cuadro a continuación, se muestra un ejemplo de una escala perfecta; donde: la columna final a la derecha denominada puntaje, representan el total del cumplimiento de las condiciones establecidas en la definición operacional por cada país; y la fila inferior, la frecuencia, que representa el número de países que cumplen la definición operacional de los atributos. En el lado derecho, se muestra el ejercicio final para la selección de caso.

Gráfico 6: Escala de Gutman, Ejemplo – Ejercicio final

	Atributos					Puntaje
	1	2	3	4	5	
País A	1	1	1	1	1	5
País B	1	1	1	1	0	4
País C	1	1	1	0	0	3
País D	1	1	0	0	0	2
País E	1	0	0	0	0	1
País F	0	0	0	0	0	0
Frecuencia	5	4	3	2	1	

PAÍSES / VARIABLES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Ecuador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
El Salvador	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Panamá	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	1
Belice*	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Uruguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Colombia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Venezuela*	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0
Paraguay	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Perú	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Argentina	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Chile	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0
Costa Rica*	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	0	0
Surinam	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Honduras**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Bolivia	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Guayana	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Guatemala	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0
Nicaragua	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	0	0	0
Brasil	1	1	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
México	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0

Fuente: <http://datos.bancomundial.org/> *Datos al 2013; **Datos al 2012

El escalograma es:

(...) un medio para analizar las características subyacentes de ítems particulares. En el análisis territorial, los ítems son funciones, servicios, facilidades, infraestructura, organizaciones, actividades económicas, que dan centralidad a los asentamientos en el sistema espacial. La escala organiza las localidades de acuerdo a la existencia o no de funciones, equipamientos y servicios. Las mediciones deben realizarse alrededor de un solo objetivo y la escala debe ser acumulativa, para que los ítems puedan ser ordenados por su grado de complejidad, de manera que cada ítem de orden mayor esté compuesto por otros de orden menor (Rodinelli 1988).

El método permite determinar la complejidad funcional de cada ciudad, dentro de una red, que se encuentra relacionada con la mayor oferta de equipamientos y servicios en una ciudad de las que conforman la red, y se basa en su capacidad de organizar el territorio, y subsume elementos como el factor demográfico. Las altas correlaciones positivas entre oferta de servicios y la importancia relativa de una ciudad, hacen pensar que “(...) los centros urbanos mayores tienen una gama de funciones y servicios mucho más amplia que los centros menores” (Haggett 1976). No descartamos la importancia de la distribución demográfica al interior del sistema de asentamientos humanos, sino que enfatizamos que no constituye el factor más importante para establecer la organización de la red de ciudades. En tal virtud, se estructura en función de la variabilidad de los valores referidos a presencias y ausencias de equipamientos y servicios en cada ciudad parte de la red.

2.6.2. El Índice de Primacía

Con el fin de identificar las características de la distribución poblacional en las redes de ciudades, se optó por la aplicación del índice de primacía (IP). El índice representa la relación cuantitativa entre la población de los asentamientos de mayor peso demográfico y los que les siguen en orden decreciente, y mide el grado de macrocefalia de un sistema urbano, es decir, se puede saber el dominio referido a procesos de concentración poblacional que la ciudad con mayor peso demográfico ejerce sobre el resto de las ciudades dentro de la red analizada. Ese dominio se expresa a través de la relación entre la ciudad con mayor población de la red y las siguientes tres ciudades que le siguen de manera descendente en cuanto a su peso poblacional. Su cálculo, se expresa a través de la siguiente ecuación:

$$IP = \frac{P_1}{\sum_{i=1}^4 P_i} \times 100$$

Donde:

- I_p = es el índice de primacía
 P_1 = es la población de la ciudad mayor del sistema
 $\sum_{i=1}^4 P_i$ = es la sumatoria de la población de las cuatro primeras ciudades concentradoras de población, incluida la principal

El índice da cuenta de procesos de concentración poblacional en una sola ciudad, cuando presenta valores próximos o iguales a 100; así mismo, expresa la existencia de redes equilibradas y policéntricas cuando presenta guarismos cercanos a 25 (Cuervo González 2004).

2.6.3. Especialización económica funcional de la red de ciudades

Con el fin de terminar la especialidad económica funcional de las ciudades que conforman las redes transfronterizas, se aplica el índice de Nelson que permite determinar la especialización económica funcional de cada una de ellas, y puede aplicarse a nivel de la actividad económica, primario, secundario y terciario; y también a nivel de rama de las actividades económicas.

Gráfico 7: Ramas de la actividad económica clasificadas por sector, de acuerdo a la clasificación aplicada en el Ecuador

SECTOR PRIMARIO							
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Explotación de minas y canteras					
SECTOR SECUNDARIO							
Industria manufacturera		Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado		Distribución de agua, alcantarillado y gestión de desechos		Construcción	
SECTOR TERCIARIO							
Comercio al por mayor y menor		Transporte y almacenamiento		Actividades de alojamiento y servicio de comidas		Información y comunicación	
Actividades de servicios administrativos y de apoyo		Administración pública y defensa		Enseñanza		Artes, entretenimiento y recreación	
						Actividades financieras y de seguros	
						Actividades inmobiliarias	
						Actividades profesionales, científicas y técnicas	
						Otras actividades de servicios	
						Actividades de los hogares como empleadores	
						Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	

Fuente: INEC

Elaboración: Juan Diego Izquierdo

El cálculo del índice de Nelson, es una forma indirecta de acercarse al papel económico de una ciudad, entendido como el predominio de uno o varios sectores o ramas de la actividad económica medida a través de la población ocupada o de la población económicamente activa

(PEA). Sus resultados indican los niveles de especialización - diversificación funcional de cada ciudad en el contexto de una red (Palacio-Prieto et al. 2004). Su forma de cálculo se presenta a continuación:

Tabla 6: Ejemplo de cálculo del índice de Nelson

Asentamiento humano	Población ocupada (%)			Total
	Sector Primario	Sector Secundario	Sector Terciario	
1	P1	S1	T1	100
2	P2	S2	T2	100
3	P3	S3	T3	100
Empleo normal (EN)	$\sum \frac{(P1 \dots P3)}{3}$	$\sum \frac{(S1 \dots S3)}{3}$	$\sum \frac{(T1 \dots T3)}{3}$	
Desviación estándar (S)	S	S	S	
Umbral de especialización (U)	U = EN + S	U = EN + S	U = EN + S	

Fuente: Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial, Palacio Prieto (2004)

La desviación estándar (S), se calcula mediante la ecuación:

$$S = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x - nx)^2}{n}}$$

Donde:

- x = porcentaje de la población ocupada en cada ciudad
- nx = promedio del porcentaje de la población ocupada en cada ciudad
- n = número de datos que componen la serie

El criterio de decisión, en cuanto a la definición de la especialización de las ciudades, es simple:

- a. El asentamiento humano no presenta especialización si el umbral de especialización es mayor al porcentaje de la población ocupada en la rama o sector analizado.
- b. El asentamiento humano presenta especialización si el umbral de especialización es menor al porcentaje de la población ocupada en la rama o sector analizado.

El nivel de especialización de las ciudades puede clasificarse como: especializado, muy especializado, y polarizado. Si el umbral de especialización (U), es mayor a la suma del empleo normal (EN), y una desviación estándar (S), se considera que la ciudad es especializada. Si U, es mayor a la suma del EN, y dos S, se considera que la ciudad es muy

especializada. Si U , es mayor a la suma del EN , y tres S , se considera que la ciudad es polarizada, esta clasificación es aplicada por Rosario Galdós Urrutia (1989), del departamento de geografía de la Universidad del País Vasco.

Capítulo 3

¿Qué es la política pública de integración?

Parece ser que actualmente el desenvolvimiento de los estados en el concierto internacional está sujeto a dos tipos de fuerzas aparentemente opuestas, la primera que podría denominarse como fragmentación o des-integración, que se relaciona a nuestro juicio, con la emergencia de nacionalismos que conllevan consideraciones de tipo político incubadas en expectativas de los actores que no han sido satisfechas por los procesos de integración, un ejemplo de esa fragmentación es la reciente decisión del Reino Unido de abandonar la Unión Europea; la otra fuerza, está constituida por la integración regional, y se cimienta en motivaciones de tipo económico en las que los Estados nacionales se “mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas 1971, 6).

La política pública de integración tiene como objetivo general, promover los intereses económicos y políticos (Stallings 2001) de los países que se adscriben al proceso, sin embargo es claro que su desarrollo da paso a la conformación nuevas coaliciones de actores que emergen de las particularidades del contexto, consecuentemente los gobiernos tienen que redefinir sus instrumentos para enfrentar transformaciones sociales complejas caracterizadas por la intensificación de las relaciones entre Estados soberanos e independientes, en atención a los objetivos comunes. Los actores que se relacionan con la política pública de integración, encuentran maneras de armonizar sus intereses y minimizar sus diferencias a lo largo del tiempo, con el objetivo de intensificar su interacción y obtener de ella mayores beneficios (Rosenau 1995).

El concepto de integración se refiere a un proceso en el cual las unidades pasan de una condición de aislamiento total o parcial, hacia una unificación completa o parcial. Aplicada a la interacción entre Estados soberanos e independientes, alude a un proceso de diferenciación territorial que se caracteriza por la progresiva reducción de los límites internos y el posible aumento de límites externos (De Lombaerde y Van Langenhove 2006, 13), lo cual a nuestro juicio implica, no solo la conformación de regiones, sino que también puede involucrar la generación de nuevas instituciones de carácter supranacional, y la modificación gradual de las instituciones existentes previamente.

La integración económica puede definirse como la vinculación voluntaria en el ámbito económico y político de dos o más Estados que anteriormente actuaban independientemente, y que deciden extender su autoridad de manera conjunta, sobre ámbitos estratégicos de las políticas públicas nacionales, y trasladarlas al nivel supranacional (Mattli 1999). En ese sentido, la vinculación voluntaria implica mínimamente, acordar acciones comunes de coordinación y cooperación.

La integración regional según Malamud (2011), se puede interpretar como una estrategia proteccionista por parte de los Estados con el fin de garantizar la consecución de sus intereses y objetivos en conjunto con otros Estados. Incluso existen criterios que relacionan a este proceso con el surgimiento de nuevos Estados, y buscan analogías entre el proceso de integración regional y la conformación de países como los Estados Unidos de Norteamérica, Italia y Suiza²⁰.

También existen posiciones contrarias, que afirman que la integración regional estará siempre subordinada a la primacía de los Estados que se adscriben al proceso. Lo cierto es que independientemente de estas posiciones descritas anteriormente, la integración es un proceso formal conducido desde los Estados, que tiene como una de sus características el incremento del flujo de intercambio principalmente visible en los ámbitos transfronterizos de los países territorialmente contiguos, y que se conduce en mayor medida por los actores sociales y el mercado, y en tal virtud, adquieren primacía procesos informales. Esas características justifican la adopción de la vertiente del nuevo institucionalismo histórico como marco teórico de carácter general.

Autores como Ernesto Vivares (2014), hacen referencia al antiguo y nuevo regionalismo. Desde nuestro punto de vista, y de manera más acotada con la integración, coincidimos con Victor Bulmer-Thomas (2001), al considerar que el antiguo regionalismo a nivel latinoamericano, puede entenderse como un intento de llevar a cabo una industrialización

²⁰ El federalismo es una de las más antiguas teorías de la integración (Burgess 2000). Los padres fundadores de los Estados Unidos de Norteamérica, concibieron un modelo que resultó exitoso y, por ello, fue admirado y emulado en otros lugares. Muchos de los constructores de Europa, incluyendo a Jean Monnet y Robert Schuman, adoptaron originalmente esta idea. Sin embargo, cuando en 1949 falló en sostener al Consejo de Europa como embrión de un continente integrado, muchos de ellos viraron hacia un enfoque incrementalista. La estrategia federalista admite dos maneras de avanzar en la integración: 1) a través de la negociación constitucional intergubernamental, o 2) por medio del llamado a una asamblea constituyente. Ambos caminos llevan al establecimiento de un Estado federal, y los dos están dirigidos desde arriba.

sustitutiva de importaciones (ISI), en el que la liberalización del comercio intra-regional se limitó al sector manufacturero, manteniendo altos aranceles con los países que no formaban parte del proceso. El objetivo de la integración, en ese sentido, fue dinamizar el sector industrial, restringido al tamaño de los mercados nacionales, y construir economías de escala.

El límite temporal al desarrollo del viejo regionalismo se dio con la crisis de la deuda a inicios de la década de 1980. El nuevo regionalismo, por su parte, se caracteriza por no limitarse al sector manufactura, ni se centra únicamente en el ISI, sino que es más ambicioso, en el sentido de fomentar una mayor articulación dentro el sistema mundial. Resulta interesante el hecho de que algunos autores consideran que la integración es una alternativa que puede ser adoptada por los Estados nacionales, para defenderse de los efectos negativos de la globalización (Söderbaum, 2005).

Las nociones de viejo y nuevo regionalismo en el marco de la integración, inciden a nuestro juicio, en que no exista una definición única de la integración, sin embargo consideramos que en párrafos anteriores hemos podido presentar sus elementos principales, y acogemos la definición propuesta por De Lombaerde y Van Langenhove (2006), que la entienden como un proceso que se caracteriza por la progresiva reducción de los límites internos y el posible aumento de límites externos del territorio nacional.

La definición que acogemos, la caracteriza a la integración como un proceso, e implica por una parte que para su estudio, sea necesario considerar que presentará características cambiantes relacionadas con la intensificación de las relaciones comerciales, su estancamiento y amenazas que podrían desembocar en puntos de ruptura que incidan sobre los *outcomes*; y por otra parte, implica una combinación de instituciones formales e informales que actúan en forma paralela (Ondarts 1992), pero también con cierto nivel de autonomía, en la que la institucionalidad formal está dirigida por los diferentes modos de gobernanza y en consecuencia por los diferentes niveles de gobierno que interactúan en el proceso, mientras que la institucionalidad informal se desarrolla sin mayor interferencia de la institucionalidad formal.

La adopción de la definición propuesta por De Lombaerde y Van Langenhove (2006), refleja también la naturaleza dinámica de la conformación de regiones, hecho que por una parte puede dar paso a diferentes modos de cambio institucional gradual, con el fin de mejorar los

atributos del diseño de la política pública; y paralelamente evaluar los atributos del diseño es decir: la consistencia, alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal en el cumplimiento de los objetivos planteados, la coherencia que refiere a la capacidad de coexistencia de varios objetivos y metas que deben ser cumplidos en diferentes plazos y sobre la base de instrumentos de política desarrollados a lo largo del tiempo, y la congruencia que implica la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional, apoyándose mutuamente (Howlet y Rayner 2013).

Desde el punto de vista del diseño de políticas públicas, consideramos que el proceso de integración, puede ser considerado como un *policy mix*²¹, definido como “arreglos complejos de múltiples objetivos e instrumentos que en muchos casos se han desarrollado de forma incremental durante muchos años” (Kern y Howlett 2009, 395), noción que incorpora el objetivo final de las políticas públicas, la interacción de objetivos e instrumentos y su naturaleza dinámica, lo cual refleja que los instrumentos y sus significados pueden cambiar con el tiempo causando que las interacciones entre ellos también cambien (Sorrell, Smith, Betz, Walz, Boemare, Quirion, Sijm, Konidari, Vassos, Haralampopoulos, y Pilinis 2003), en virtud de adaptarse a las particularidades del contexto. Esa manera de estudiar a la integración, que difiere con la diversidad de estudios que sobre ella se han desarrollado desde las relaciones internacionales, constituirá uno de los aportes del desarrollo de esta investigación.

Los atributos del diseño de política pública, y el hecho de que la política pública de integración da paso a la conformación de regiones, resalta su dependencia al contexto e impone que se deba, realizar un estudio comparado de su implementación en las regiones conformadas por ella, por ejemplo, si un país posee dos fronteras territorialmente contiguas, deberá efectuarse una comparación entre ellas.

Evidentemente la evaluación de los atributos de su diseño, deberá relacionarse estrechamente con cada región transfronteriza, cuyas características e institucionalización formal e informal interactuando en ella, podrían dar paso a la implementación de la política a través de combinaciones diferenciadas de instrumentos, lo cual guarda relación con fenómenos que se derivan del diseño de política como problema teórico del estudio de la política pública. No sin

²¹ Desde nuestro punto de vista, la noción de *policy mix* es análoga a la noción de megapolítica planteada por Jolly.

razón, se considera que la integración no se trata solamente de instituciones formales o gobiernos que negocian algún tipo de solución a controversias o de fomentar vínculos comerciales, se trata también, de que las comunidades o las sociedades civiles interactúan en una base transnacional y la mayoría de las veces informal (Dabène 2009).

Los procesos de integración pueden desarrollarse de manera negativa o positiva. La integración negativa requiere la acción de los gobiernos, y hace referencia al desmantelamiento de restricciones a los intercambios transfronterizos y a la distorsión introducida por la competencia; la integración positiva implica políticas comunes que moldeen las condiciones en que los mercados funcionan (Scharpf, 1997), y requiere normas e instituciones supranacionales. Generalmente esos desarrollos se presentan en orden secuencial, lo cual no significa que se constituya como un proceso irreversible.

Consideramos que existen dos desarrollos teóricos importantes que permiten estudiar el proceso de integración y su resultado de interés, que es la conformación de regiones en las cuales podría evidenciarse diseños diferenciados de política pública. El primer desarrollo alude a que la integración económica que prevé cuatro etapas (Balassa 1961); el segundo es el desarrollado por Björn Hettne (2003). Presentamos a continuación esos desarrollos.

La integración económica entre dos o más países admite cuatro etapas (Balassa 1961):

- 1) una zona de libre comercio, constituida por un ámbito territorial en el cual no existen aduanas nacionales, los productos pueden entrar sin pagar aranceles,
- 2) la unión aduanera, que establece un arancel que pagarán por los productos provenientes de terceros países no incluidos en el proceso, ello implica la formación de una sola entidad en el comercio internacional;
- 3) la conformación de un mercado común, a la que se agrega la libre movilidad de capital, personas y eventualmente servicios, para lo que se requiere la adopción de una política comercial común y suele conllevar la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones nacionales, y;
- 4) la unión económica, que consiste en la adopción de una moneda y política monetaria común.

Según Hettne (2003), se puede hablar de cinco etapas en la regionalización:

- 1) Un espacio regional constituido por una zona geográfica delimitada, así la región tiene sus raíces en el territorio administrado en términos sociales por los habitantes, al principio en comunidades relativamente aisladas, pero con crecientes relaciones entre las localidades;
- 2) Un complejo regional, que implica una constante profundización de las relaciones entre localidades y los grupos humanos que la constituyen, en el que las partes son dependientes entre ellas, y de la estabilidad del sistema regional;
- 3) Una sociedad regional, que puede ser espontánea u organizada. Cuando es organizada, la región se define por los países que pertenecen a la organización, y formal cuando el proceso de regionalización surge desde abajo y crea la región real;
- 4) Una comunidad regional, toma forma cuando un marco organizativo durable a nivel formal o informal, promueve la convergencia de los valores y las acciones en toda la región, y crea así una sociedad civil transnacional caracterizada por la confianza;
- 5) Un sistema regional institucionalizado que posee una estructura más apropiada para la toma de decisiones y una capacidad de incidencia más sólida, Este proceso es similar pero no igual a la formación de Estados, dado que los Estados formarían parte de una entidad mayor.

3.1. El “*policy making*” de la Integración

Tomamos como base que los países que se adhieren a la integración aceptan compromisos formales que viabilizarán la consecución de sus objetivos, esos compromisos serán a su vez correspondidos por otros países que se incorporan a ella. La estructura gubernativa sobre la que recae la cesión de soberanía que realizan los países adherentes, su institucionalización y legislación, cimientan la credibilidad de la política pública de integración al limitar la acción de los países miembros a las normas establecidas, que regulan su actuación y restringen su capacidad de incumplimiento, a la vez que reducen la capacidad de que al menos en esencia, esas normas sean modificadas en el futuro.

La fuerza y el alcance de los compromisos formales derivados de la integración dependen directamente del tipo de objetivos que se persiguen. Consideramos que existe una relación directa entre los objetivos y los compromisos que conlleva la integración, mientras más ambiciosos son esos objetivos en relación a la situación original de los países integrados, más firmes deberán ser los compromisos para lograr alcanzarlos. Estimamos que existe una suerte de compensación entre el nivel de cesión de soberanía y la complejidad de la integración, en

tal virtud, es posible alcanzar objetivos menos ambiciosos con un menor nivel de compromiso (Closa y Casini 2016). Consideramos que los compromisos creíbles, se traducen en mejores diseños aplicados en la implementación de la política pública de integración.

El diseño de la política de integración implica una determinada combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa, y que van desde la estructura gubernativa sobre la que recae la cesión de soberanía, las normas de adscripción de los países adherentes, los procedimientos adoptados para la toma de decisiones, los mecanismos para su incorporación a las legislaciones nacionales y los dispositivos de control jurisdiccional y resolución de controversias, e idealmente deberían fidelizar a los países a la integración, y de esa manera evitar su abandono.

Al centrarnos en el diseño de la política de integración desde una perspectiva institucional, se considera que la integración es un proceso formal, pues nace de la firma de un tratado o acuerdo entre países, y se estructura en virtud de la robustez de la institucionalidad formal e informal. Lo anterior constituye una apoyatura sólida en referencia a nuestro planteamiento relativo a la diferencia entre la regionalización y regionalismo²², nociones que han sido consideradas como procesos de integración informales y formales respectivamente.

La regionalización, frecuentemente se considera como un proceso espontáneo entre actores públicos o privados interconectados, que realizan intercambios en ámbitos económicos y culturales, entre otros. En su mayoría se basan en el comercio privado, las inversiones y decisiones empresariales, en lugar de los planes gubernamentales predeterminados (Mansfield y Solingen 2010).

El regionalismo o integración formal, normalmente se asocia a un proyecto político, dirigido por el Estado instituido a través de instrumentos formales (Breslin y Higgott 2000). La relación entre regionalización y regionalismo, es compleja, Sandholtz y Stone Sweet (1998), argumentan la existencia de “la lógica central de las reglas de institucionalización”²³, que lleva

²² Otras discusiones diferentes en torno a la conceptualización de regionalismo y regionalización pueden encontrarse en: T. Behr y J. Jokela, (2011) “Regionalism and Global Governance: The Emerging Agenda”, en *Notre Europe Studies and Research* No. 85; en: S. Breslin y R. Higgott, (2000) “Studying Regions, Learning from the Old, Constructing the New” *New Political Economy*. Pp.344; en: L. Fawcett and H. Gandois, “Regionalism in Africa and the Middle East: Implications for EU Studies” (2010) *Journal of European Integration*. Pp. 617–636.

²³ Traducción Juan Diego Izquierdo M.

a los actores a exigir mayor claridad y predictibilidad a medida en que la interdependencia se incrementa. Si el objetivo de la integración formal es entre otros incentivar la integración informal, la relación entre regionalismo y regionalización podría ser interpretada como circular (Closa y Casini 2016), pues la regionalización puede desencadenar el regionalismo, y esto a su vez provoca una mayor regionalización.

El interpretar la relación regionalismo-regionalización como circular, implica no considerar a la integración como una política autoritaria, en el sentido de una posible carencia de apoyo por parte de la sociedad, especialmente desde el punto de vista del regionalismo o integración formal, que puede ser interpretado como la provisión de un marco que organice y fomente las interacciones y vínculos existentes con el fin de desarrollarlos aún más. Por el contrario, consideramos que la integración formal incrementa la credibilidad de la política de manera independiente al nivel de cesión de soberanía, o si, por el contrario, se aplican instrumentos o diseños para evitar dicha cesión, al menos en algunos aspectos. Esto último podría presentarse en referencia a la regionalización, en la que el Estado no dirige directamente el proceso.

Este trabajo, explora el vínculo causal entre la integración informal, y los factores contextuales histórico y territorial. El territorio considerado está constituido por las regiones transfronterizas, regiones derivadas de la integración informal o regionalización, evaluando la relación entre los objetivos nacionales que provocaron la adherencia a un acuerdo de integración formal, las regiones transfronterizas y la combinación de instrumentos a través de los cuales la política es implementada en dichas regiones.

Podría creerse que la regionalización o integración informal carece de legalización, sin embargo, si analizamos esa noción, a la luz de la propuesta de (Abbott, Keohane, Moravcsdik, Slaughter y Snidal 2000), entendemos que la legalización hace referencia a un conjunto particular de características que las instituciones pueden poseer o no, y también sabemos que las instituciones pueden ser formales o informales. La discusión que los autores plantean sobre la legalización se estructura en torno a tres dimensiones: a) obligación, b) precisión, y c) delegación. Dimensiones que pueden ir variando en cuanto a su alcance externo e interno, pues no constituyen dimensiones categóricas, en virtud a lo siguiente:

Tabla 7: Variabilidad de la legalización

Dimensión	Definición	Desde	Hasta	Variación Interna
Obligación	Compromisos que imponen su cumplimiento a los estados y organizaciones internacionales. Las obligaciones legales son de naturaleza diferente a las obligaciones derivadas de la coacción, la cortesía o el respeto.	Normas expresamente no legales, pero comúnmente aceptadas	Reglas vinculantes	<u>Alto nivel</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ De obligación incondicional ▪ Fruto de un tratado, condiciones implícitas, ▪ Reservas sobre obligaciones específicas, contingentes y salvaguardias ▪ Exhortos ▪ Normas adoptadas sin legislación, recomendaciones ▪ Negación explícita a ser legalmente obligado <u>Bajo nivel</u>
Precisión	Separa clara e inequívocamente lo que se espera de un estado u otro actor (en términos de objetivo y medios) en un conjunto particular de circunstancias. Reduce la interpretación, en virtud de lo cual se concibe una cosa distinta de otra. Implica la no ambigüedad, y la no contradicción.	Vaguedad en los principios	Reglas elaboradas de manera meticulosa	<u>Alto nivel</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reglas muy definidas y de interpretación limitada ▪ Substantiales, pero con aspectos sujetos a interpretación - discrecionales ▪ Referenciales, son significativos en situaciones específicas ▪ Orientaciones, es imposible determinar su cumplimiento <u>Bajo nivel</u>
Delegación	Corresponde a la medida en que los estados y otros actores, delegan autoridad sobre terceros, que incluye a tribunales, árbitros y organizaciones administrativas para implementar acuerdos.	Diplomacia, conjunto de procedimientos reguladores	Disposiciones de instancias internacionales de decisión, con obligatoriedad de aplicación doméstica	a. Resolución de disputas <u>Alto nivel</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Decisiones vinculantes de tribunales con jurisdicción general que pueden complementar e interpretar reglas ▪ Decisiones de tribunales con autoridad limitada o consensual ▪ Laudo arbitral obligatorio ▪ Arbitraje no vinculante ▪ Mediación ▪ Negociación institucionalizada ▪ Negociación política <u>Bajo nivel</u> b. Reglamentación e implementación <u>Alto nivel</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulaciones vinculantes de aplicación centralizada ▪ Regulaciones vinculantes con opción de exclusión

Dimensión	Definición	Desde	Hasta	Variación Interna
				<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas internas de aplicación descentralizada ▪ Estándares de coordinación ▪ Proyectos de convenios sujetos a monitoreo y difusión ▪ Recomendaciones con seguimiento confidencial ▪ Foros de negociaciones <p><u>Bajo nivel</u></p>

Fuente: Adaptado de Abbott, Keohane, Moravcsdik, Slaughter y Snidal 2000

Considerando la variabilidad de la noción de legalización que presentamos en el cuadro anterior, podemos considerar que la regionalización o integración informal, no carece de legalización. En ese sentido, en nuestro caso de estudio se estableció un acuerdo de integración, que se ocupa también de las interacciones en las regiones transfronterizas.

En atención a lo anterior, la integración en ámbitos transfronterizos tiene por objeto propiciar el desarrollo sobre la base del aprovechamiento conjunto de sus potencialidades, recursos compartidos y problemáticas comunes entre países con fronteras terrestres comunes (Oliveros 2012, 3). La legalización de la regionalización, constituye un punto de partida importante, para discutir la calidad de la integración como política pública, especialmente en el marco de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), donde con el fin de garantizar su instrumentalización, se creó el: Grupo de trabajo de alto nivel para la integración y desarrollo fronterizo, (GANIDF) y un cuerpo normativo que inicia con Decisión 459: Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.

La integración o regionalismo, ha sido un tema ampliamente tratado desde las relaciones internacionales. Sin embargo, desde la disciplina académica que estudia las políticas públicas, se constituye como un área de política cuyo tratamiento no ha tenido la misma relevancia, lo que ha incidido en que su análisis pueda ser considerado como escaso, e impone el desarrollo de un enfoque diferente, acorde con las particularidades del análisis académico de la política pública para el cual, el desarrollo teórico que la integración ha tenido desde el estudio de las relaciones internacionales, no es del todo útil.

Se debe reconocer sin embargo, que existen aspectos comunes, uno de ellos es que no se puede desvincular a la política pública de integración de la conformación de regiones; otro, es que su implementación ocasiona procesos de convergencia o divergencia que no son sencillos

de predecir, a tal punto que la “incertidumbre e indeterminación parecen ser los nombres del juego” (Dabène 2009, 3), a pesar de ello, se encuentran relacionados con discusiones teóricas que aluden a procesos de desarrollo como por ejemplo el ISI, y la teoría de la dependencia.

Tres reflexiones orientan el enfoque que desde el análisis de la política pública aplicaremos para su estudio.

- i. La primera es que consideramos que las regiones no son circunscripciones territoriales soberanas, sino que están incluidas en un conjunto de otras regiones y naciones, lo cual otorga un valor significativo en términos de entender la complejidad de las políticas públicas, pues inciden en la construcción de la agenda, a través de poner en la escena una gama amplia de situaciones problemáticas y modos de gobernanza, por lo tanto, definen el objetivo que debería guiar a su diseño.
- ii. La segunda es que nos interesa indagar, cómo las características contextuales relacionadas con el tiempo y el espacio, inciden en la aplicación de conjuntos diferenciados de instrumentos de política pública mediante los cuales una misma política pública es implementada.
- iii. La tercera, y quizás la que impone mayor grado de diferenciación en el enfoque, es que se analiza el diseño de la política pública de integración de un solo país, inmerso en un espacio supranacional de toma de decisiones, constituido por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), lo cual es congruente con la naturaleza de la de política, y las dos reflexiones anteriores, así como por tratarse de un espacio en el que concurren varias naciones expresados en ámbitos transfronterizos, y una determinada trayectoria histórica que genera situaciones problemáticas de diferente naturaleza.

Con el fin de analizar la política pública de integración de un país, es necesario considerar, de acuerdo con Malamud (2011), que la integración regional se interesa en dos tipos de fenómeno; por un lado, la integración o regionalismo, que alude al *polity-making*, que refiere al proceso de formación de nuevas comunidades políticas; por otro lado, la gobernanza regional o *policy-making*, que se interesa en los mecanismos a través de los cuales se regulan esas nuevas comunidades políticas, y definitivamente recae en el ámbito de estudio de la política pública. El énfasis en los estudios desarrollados desde las relaciones internacionales, se ha situado en mayor medida en el *polity-making*.

Lo anterior apertura la posibilidad de realizar una contribución mediante el estudio de la interacción entre intereses, ideas e instituciones nacionales y supranacionales, en el que el diseño de la política pública de integración, constituye la variable dependiente y los factores contextuales temporal y territorial se constituyen como variables explicativas.

En este punto cabe hacer una distinción necesaria para definir el alcance de este trabajo, basados en lo que consideramos la principal diferencia entre el proceso de integración europeo y de América Latina, y adicionalmente apunta a establecer una diferencia entre regionalismo y regionalización en el contexto de la política pública de integración. En base a la experiencia europea en el proceso de integración, las definiciones han enfatizado la necesidad de modelar la forma en que los Estados ceden soberanía en virtud de obtener una mejor forma de solucionar conflictos entre sus miembros y asegurar el mantenimiento de la paz (Haas 1970, 610). La cuestión clave es si esa construcción del proceso de integración Europeo, basado en asegurar una paz perdurable²⁴, resulta válido para el estudio de la integración Latinoamericana, donde desde una perspectiva histórica se ha vivido un relacionamiento entre naciones que ha sido notoriamente más pacífico.

Consideramos que no es un problema que refleje la resistencia de los países de América Latina a desarrollar una institucionalidad de carácter supranacional como parte del proceso de integración, sino más bien de ¿cómo? y ¿por qué?, a pesar de que los países latinoamericanos han iniciado un proceso en el que se encuentra implícita la cesión de una porción de soberanía, sus gobiernos se han asegurado de mantener el control (Dabène 2009). En tal virtud, diferenciaremos al regionalismo como la conformación de una región que involucra territorio de varias naciones, y la regionalización como el resultado de la política de integración de un país, en el cual se generan regiones que incluyen ámbitos territoriales de países con quienes tiene territorios contiguos o fronteras terrestres. La relación entre regionalismo y regionalización es considerada como un elemento clave de los debates en la economía política del desarrollo a nivel nacional e internacional. En tal sentido,

²⁴ El funcionalismo como enfoque sobre la integración, fue concebido al final de la II guerra mundial como una alternativa para salvaguardar la paz. Fue propuesto por David Mitrany como un sistema pragmático, tecnocrático y flexible para superar problemas relacionados con el nacionalismo y las unidades políticas en competencia. Buscaba “recubrir las divisiones políticas con una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente” (Mitrany, 1966). Se basó en la experiencia del New Deal, y en cierta desconfianza en la autoridad central de los Estados.

[L]os regionalismos son proyectos políticos abordados por la investigación tradicional centrada en la “integración interestatal”, mientras que la regionalización alude a procesos y estructuras que atraviesan las fronteras estatales nacionales, dando forma a oportunidades regionales o limitaciones de desarrollo, al tiempo que forman regiones (Vivares 2014,11).

El regionalismo en su sentido más amplio, alude a la cooperación internacional y a la toma de decisiones colectivas, es una noción de mayor amplitud que la integración, pero la incluye. El regionalismo incluye actores estatales y no estatales, redes regionales formales e informales, todos capaces de construir la regionalización. La regionalización es el proceso estructural de formación de una región que puede ser causada por proyectos regionalistas, pero también puede surgir en ausencia de ellos (Söderbaum 2012, Söderbaum y Shaw 2003), es “el proceso sustantivo generado por los actores estatales y no estatales que conduce a patrones de cooperación, integración, complementariedad e identidad dentro de un espacio geográfico transnacional particular” (Söderbaum 2005, 22).

La integración se refiere a los resultados de la agencia regional, así como a los encuentros y dinámicas entre los diferentes proyectos regionalistas de regionalización, que pueden complementar u oponerse a las estructuras y procesos sustantivos que les dan sentido y orientación. Los tres, constituyen la base de la economía política del regionalismo y ninguno de ellos puede ser comprendido sin el otro, ni tener su propio valor como un enfoque de investigación.

3.2. La política pública de integración y la soberanía

Un elemento que está embebido en la integración como política pública es la soberanía, de hecho, consideramos que la cesión de soberanía es su característica más distintiva. Una discusión que puede establecerse en función de la cesión de soberanía, es si ello implica una pérdida de un atributo del Estado más que una cesión, pues impone límites a su capacidad de actuar y tomar decisiones sin interferencia. Con relación a lo anterior, estimamos que la suscripción de un tratado, que se constituye como el punto de partida de la política de integración es un acto que el estado realiza sin interferencias externas, y se adoptada en virtud de la consecución de sus objetivos de desarrollo, de tal manera que no constituye una pérdida de soberanía, sino por el contrario, un acto soberano nacido de las necesidades de desarrollo y de interactuar en el ámbito internacional.

También podría interpretarse que la instrumentalización de la política pública de integración, requiere la construcción de una estructura gubernativa sobre la cual recae la cesión de soberanía. Es necesario notar que la cesión de soberanía no se realiza únicamente por parte de un solo país, se realiza por parte de varios países, y ello implica en nuestra opinión, que más que una pérdida se constituye como acto soberano que implica compartir la soberanía cedida con la intención de alcanzar objetivos comunes. La cesión de soberanía puede ser entendida también como una transferencia de competencias hacia una entidad supranacional.

De acuerdo con Krasner (1999), el término soberanía se ha utilizado en cuatro acepciones: 1) la soberanía legal internacional, que se encuentra asociada al mutuo reconocimiento entre países. 2) la soberanía westfaliana, que alude a la no interferencia en decisiones internas de cada país y al respeto a la integridad del territorio; 3) la soberanía doméstica, que refiere al ejercicio de la autoridad legítima dentro de un sistema político; y 4) la soberanía de la interdependencia, que hace referencia a la capacidad de las autoridades para regular los flujos de personas, mercaderías, información, capital e inclusive sustancias contaminantes a través de sus fronteras territoriales. Los países pueden ejercer estas cuatro formas de soberanía o solo alguna de ellas, ello dependerá de las circunstancias (Krasner 1999, 3-4).

Un ejemplo de lo anterior, es la demanda que el Ecuador presentó en marzo del 2008 ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya por las fumigaciones aéreas con glifosato que Colombia realizó entre 2000 y 2007 en su frontera²⁵, que a nuestro juicio involucró principalmente el ejercicio de la soberanía westfaliana y de la soberanía de la interdependencia.

El ejercicio independiente o combinado de estas formas de soberanía, se explica en virtud de la prevalencia de la lógica de lo adecuado, centrada en la idiosincrasia y en la aplicación de las normas; y de la lógica de la consecuencia, centrada en los resultados esperados (March y Olsen 1983), que no son mutuamente excluyentes. La noción de soberanía parece encerrar relaciones dialécticas que nacen de valoraciones contextuales que pueden definir decisiones en base a las preferencias de los actores en un espacio y tiempo determinados, y cuya valoración no es sencilla de definir. En virtud de lo anterior, consideramos que la implementación de la política pública de integración, puede variar debido a la prevalencia de

²⁵ Publicado por el diario El Comercio del Ecuador. (13 de mayo de 2015). Disponible en: <http://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-fumigaciones-glifosato-colombia.html>.

ambigüedades que otorgan mayor peso a una de las dos lógicas, y de las características de los factores contextuales.

Si los actores no adoptan totalmente la lógica de lo adecuado, en relación a sus funciones específicas que se encuentran determinadas en la norma, se puede esperar entonces que esos actores acojan un comportamiento relacionado en mayor medida con la lógica de las consecuencias esperadas, así mismo, si las normas son ambiguas o existen vacíos o ausencia de normas para determinadas acciones, los comportamientos más alineados a la lógica de las consecuencias prevalecerán.

Tomando en consideración las acepciones del término soberanía, se debe tomar en cuenta que el ejercicio de una de ellas podría socavar a las otras, en ese sentido el reconocimiento de una estructura supranacional de toma de decisiones como la CAN, por ejemplo, a la que se puede asociar al ejercicio de la soberanía legal internacional, dado el reconocimiento que ostenta, podría incidir sobre el ejercicio de la soberanía westfaliana, que alude a la no interferencia en las decisiones internas de un país.

La dependencia del contexto en la implementación de la política de integración, implica *a priori*, que los actores involucrados en el *policy process* y regionalización derivada de la integración, nunca se ajustan completamente a la lógica de lo apropiado asociada a la idiosincrasia y a la aplicación de las normas, tampoco se involucran en un comportamiento puramente basado en la acción racional generado por la lógica de las consecuencias, sino realizan un *trade-off* en el que esta última suele predominar (March y Olsen 1989; Brunsson 1989), ello podría explicar la implementación diferenciada de la política de integración en ámbitos transfronterizos.

Otro rasgo distintivo de la política de integración es que se enmarca en el sistema internacional, y en él subyacen asimetrías en los pesos relativos que los diferentes países tienen sobre la construcción de consensos y en la capacidad que ellos tienen en influir en la toma de decisiones. También existe una mayor amplitud en la interpretación de las normas, por ejemplo, la protección de los derechos humanos puede justificar una intervención que infrinja alguna de las cuatro acepciones de la soberanía, o como en el ejemplo de las fumigaciones con glifosato, el ejercicio de la soberanía doméstica por parte de Colombia atentó contra la soberanía westfaliana del Ecuador.

Paralelamente al respeto – irrespeto de alguna de las acepciones de soberanía entre países, subyace la distinción entre autoridad, poder y control. El poder es una fuerza que otorga la capacidad a quien la ostenta de imponer su voluntad, venciendo a quien no la suscriba y de esa manera hace posible que esa voluntad se materialice sin importar si esa voluntad se enmarca o no en la norma, en ese sentido el control se asemeja al poder, porque este puede ser ejercido mediante la fuerza, pero la diferencia radica en que la aplicación del control es instrumental, es decir se ejerce para el acatamiento de una norma y no por la sola voluntad. La autoridad se adjudica por fuerza moral, ya que es reconocida públicamente y alude a la razón, por lo que no necesita imponer la fuerza ni someter voluntades.

Con relación al poder y el control, estimamos de acuerdo a Wendt y Friedheim. (1996), que dichas nociones en la mayoría de las situaciones en las que se ejercen, se basan en la lógica de las consecuencias, mientras que la autoridad se aplica en estricta relación a la lógica de lo adecuado, en el sentido de que se constituyen como una guía que define a las instituciones y definirán por lo tanto a las políticas que ella desarrolle, sirviendo como pauta para sus acciones (Peters 2016).

Con relación a la implementación de la política de integración, existen autores que aseguran que uno de los objetivos de su implementación, es proteger a los países que la adoptan de los efectos negativos de la globalización, entre otras razones porque ella socava la soberanía Estatal (Thomson 1995), y ello refleja una preocupación mayor en aspectos relacionados al poder y al control, que a la autoridad (Krasner 1999, 12), lo cual se opone al reconocimiento de la autoridad legítima de la estructura gubernativa sobre la que recae la cesión de soberanía compartida por los países inmersos en la integración.

La integración se desarrolla en base a la firma de un acuerdo o tratado entre países, y constituye la adopción de una resolución sobre la cual se ha pensado atenta y detenidamente, especialmente en relación a nuestra afirmación que involucra el compartir soberanía. El emprender un acuerdo implica en nuestra opinión, la confluencia de intereses compartidos o al menos complementarios, cosa que sirve de base para que los miembros cooperen, y en tal virtud se supone que genera un beneficio para sus miembros sin que ninguno se perjudique, situación que puede ser descrita como un óptimo de Pareto.

La contraparte a la consecución de un óptimo de Pareto de la suscripción de un acuerdo de integración es su carácter contingente, relacionado básicamente con el accionar que cualquiera de los miembros del acuerdo puede establecer. Un ejemplo de lo anterior es que si se decide establecer una medida que reduzca el ingreso de personas a un país signatario del acuerdo, es probable que los otros miembros adopten una decisión igual; o que exista un país o países que realice una mayor aportación, o que tenga un involucramiento mayor o menor en el proceso.

Tanto la consecución de un óptimo de Pareto, así como la posibilidad de contingencias pueden limitar y condicionar la forma y la magnitud en la que los países que se adhieren a un proceso de integración ceden soberanía. Esas condiciones a nuestro juicio inciden también en las áreas en las que resulta óptima la cesión de soberanía y en las áreas en las que ello no resulte conveniente.

3.3. El desarrollo teórico desde las relaciones internacionales y la gobernanza

De acuerdo con Benjamin J. Cohen y sus ideas expresadas en su libro “*Advanced introduction to international political economy*” de 2019, se puede clasificar el desarrollo intelectual de la economía política internacional en dos grandes escuelas del pensamiento, la norteamericana y británica. El autor considera que ambas son en muchos aspectos complementarias, y tienen mucho que aprender la una de la otra. En el desarrollo de su obra, aclara que la noción de escuela del pensamiento, es utilizada de manera flexible, y que de ninguna manera implica ningún tipo de objetivo común o agenda unificada. También considera que la influencia de la contingencia no debe ser subestimada, lo cual no significa que todo es arbitrario, pero crítica su poca consideración.

Por nuestra parte, consideramos que es importante añadir a estas dos escuelas de pensamiento, la noción de gobernanza, que implica en términos generales, que en las relaciones entre actores predomina la horizontalidad y no la jerarquía, sin embargo, ello no conlleva a que no existan relaciones jerárquicas, pues no se puede negar la capacidad de los gobiernos para imponer soluciones.

3.3.1. La escuela norteamericana

Una de las escuelas de pensamiento más importantes en relación al regionalismo y la regionalización es la desarrollada principalmente en Estados Unidos de Norteamérica, que los concibe como un espacio de articulación entre la ciencia política y la economía, cada una

gobernada por su propia ontología, epistemología, y desarrollos metodológicos. El realismo americano y el institucionalismo neoliberal son su principal fuente teórica (Vivares 2015). En su desarrollo, lleva implícita la certeza de la expansión financiera y del comercio mundial, en ese sentido, su programa de investigación busca desentrañar la forma en cómo las actividades económicas, principalmente financieras y comerciales, inciden en los sistemas políticos.

Considera que el regionalismo se trata de las acciones de los Estados, las instituciones supranacionales, los arreglos institucionales regionales y los proyectos regionales gubernamentales, orientados a maximizar el crecimiento económico a través de acuerdos comerciales y financieros, y más recientemente, con aspectos relativos a la seguridad. Se ocupa de la estabilidad y la seguridad de los sistemas políticos afectados por la dinámica económica de los mercados. Su punto de partida es la idea de que existe un sistema internacional regido por una lógica de causa y efecto, orientada hacia el equilibrio de sus elementos y la erradicación del conflicto, que se interpreta principalmente desde la elección racional.

El comportamiento de los actores se desenvuelve sobre la base de incentivos y restricciones que buscan maximizar los beneficios y minimizar las pérdidas, frente a alteraciones en los flujos de comercio y finanzas. Su debilidad radica, por un lado, en su excesiva confianza en el adecuado funcionamiento institucional, y por otra parte, en la gama limitada de factores que se pueden examinar desde el análisis de los flujos financieros y comerciales, manteniendo constantes otros elementos (Cox, 2009).

3.3.2. La escuela británica

La escuela británica, también llamada escuela pluralista (Cohen, 2011; Cox, 2009), incluye a autores como Katzenstein (2010), Strange (1988), Gilpin y Gilpin (2001), y Cox, (1981); nutridos principalmente por perspectivas neorrealistas críticas e históricas. Se caracteriza por la ausencia de un conjunto de teorías bien adaptadas y sus correspondientes metodologías sobre la base de una agenda de investigación preestablecida. En esta escuela, la economía política internacional, se entiende como un proceso complejo, que sólo puede ser comprendido asumiendo la naturaleza inseparable de la política y la economía, del Estado y los mercados, y de los factores internacionales y domésticos. En este sentido, no presenta un entendimiento común del regionalismo, sino diferentes perspectivas críticas y multidisciplinarias que se ocupan de cómo se produce la realidad, y cómo lograr resultados de

desarrollo deseables (Cox 2002, 76). Si bien una de sus debilidades es la ausencia de una metodología predefinida, su fortaleza es su apertura para captar el cambio estratégico, el desarrollo, y los conflictos.

Una de sus proposiciones centrales es que, si el desarrollo es constantemente reelaborado por la globalización y el regionalismo, entonces es imprescindible repensar el desarrollo desde sus estructuras históricas. Desde esta perspectiva analiza el desarrollo, y cómo se ve afectado por procesos sociales históricos, donde la dinámica entre los órdenes del mundo y las fuerzas sociales luchan por orientarlos, definiendo ¿quién obtiene qué?, ¿cómo? y ¿para qué? Como resultado, considera a la política y la economía como dos dimensiones inseparables de las construcciones históricas y sociales del poder. Su ventaja, es que se ha desarrollado como un campo multidisciplinario que gravita alrededor del concepto de desarrollo entendido en términos de cambio, conflicto y bienestar producido en el orden histórico mundial (Vivares 2015).

3.3.3. La Gobernanza

Inicialmente se desarrolló estrechamente vinculada a las organizaciones, de ahí que se la conocía como gobernanza corporativa, su desarrollo coincide con el desarrollo de las ciencias del gobierno (Lasswell 1970), ambas en Estados Unidos de Norteamérica. A partir del análisis de los mecanismos de control de dos tipos de instituciones; las universidades (Olsen 1976), y las empresas (Coase 1937). Constituye una alternativa a la concepción eminentemente jerárquica, y trata de observar y teorizar los mecanismos concretos y las instituciones que permiten la coordinación entre las unidades de una organización, el arbitraje de las divergencias, el mantenimiento del conjunto, y la gestión de los costos de transacción, apelando a una mayor horizontalidad de las formas de control. Un autor relevante es Oliver Williamson, que plantea a “la organización económica como un problema de contratación” (Williamson 1988), lo cual atañe directamente a la gobernanza, y también tienen importantes relaciones con el desarrollo de las teorías relacionadas a la política pública y teorías económicas sobre redes de ciudades.

El pensamiento con relación a la gobernanza, posteriormente evolucionó hacia una concepción denominada como gobernanza global, que nace como una concepción teórica vinculada más estrechamente al estudio de las relaciones internacionales, durante la década de los años ochenta. Se relaciona con el enfoque realista de esa disciplina,

cuyo eje de desarrollo considera que no existe, al menos de manera formal una institucionalidad supranacional que posea la capacidad de arbitrar los conflictos entre Estados. El concepto de gobernanza que desarrolla esta concepción teórica, permite comprender el proceso de elaboración de acuerdos orientados a solucionar problemas de coordinación fuera de la autoridad de un Estado. Su principal aporte, en relación al desarrollo de esta propuesta, es que toma en cuenta el hecho de que los actores intervienen a distintos niveles de acuerdo, con sus propias estrategias, y pone énfasis en los casos regionales. El desarrollo de nociones como la gobernanza multinivel, se desarrolla en base a esta concepción teórica.

Actualmente, el pensamiento con relación a la gobernanza, se encuentra vinculado con la ciencia política. Considera que la gobernanza, permite expresar un conjunto de cuestionamientos sobre el papel del Estado en la sociedad (Pierre y Peters 2000), así como sobre la gestión interna del Estado y especialmente de la administración pública.

El concepto se aplica como herramienta de análisis y también de acción, con el fin de solucionar situaciones de crisis de gobernabilidad. Pierre y Peters (2000), estructuran su concepción teórica de la gobernanza, en torno al argumento de la transformación del Estado, provocada por el dinamismo permanente del contexto, y que se da “mediante un triple descentramiento” (Pierre y Peters, 2000; citado en Fontaine, 2015, 63), hacia arriba, a través la conformación de espacios supranacionales de toma de decisión; hacia abajo, como consecuencia de procesos como la descentralización; y hacia afuera, dada la presencia actores no estatales. Uno de los supuestos esenciales es que no existe un solo modo de gobernanza, sino que implica diferentes maneras de “gobernar en gobernanza” (Kooiman 2002; citado en Fontaine, 2015, 64), lo cual privilegia el rol del Estado como coordinador, más que como regulador.

3.3.4. Consideraciones para armonizar los desarrollos teóricos

Inicialmente, los proyectos de integración surgieron por la voluntad política de los gobiernos nacionales, y con posterioridad se presentó demanda social que reclamaba una mayor integración (Malamud, 2013). Mattli (1999) sugiere que son necesarios dos tipos de condiciones para que se desarrolle un proceso de integración: factores de demanda y factores de oferta. Los factores de demanda, aluden a la demanda de integración por parte de actores transnacionales, incluyendo actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras; los

factores de oferta, remiten a la oferta de integración que los Estados nacionales o las instituciones supranacionales pueden proveer mediante políticas públicas. Malamud (2011), considera que es posible entender la supervivencia de la integración en periodos de baja oferta y baja demanda simultánea, gracias a un tercer factor, la inercia.

Las condiciones de demanda para la integración provienen de crecientes niveles de interdependencia regional. Cuando los actores transnacionales perciben que sus actividades transfronterizas enfrentan altos costos de transacción, demandan que se incida sobre su disminución a través de la cooperación y la coordinación que incentivarán la integración regional. Por su parte, las condiciones de oferta remiten a la presencia de liderazgo ejercido por uno o varios de los gobiernos inmersos en el proceso. Las condiciones inerciales se encarnan en instituciones que facilitan el cumplimiento de los acuerdos, aun cuando ya no existen las circunstancias que llevaron a su establecimiento, creando efectos de continuidad histórica que pueden proteger el proceso de integración en tiempos de condiciones desfavorables de oferta o demanda (Malamud 2011).

3.4. Las nociones de región y frontera

3.4.1. La noción de región

Con el objetivo de teorizar sobre la conformación de una región, es necesario partir de que su conceptualización siempre hace referencia a una circunscripción territorial, que alude a necesidades teóricas o propósitos políticos. Sin embargo, más allá de aceptar como punto de partida, aquello a lo cual refiere el término, es importante contestar a la pregunta ¿Qué es una región?, sobre todo porque se trata de un concepto polisémico y no exento de ambigüedad, ya que hace referencia en muchas ocasiones a la identidad, que puede ser entendida como un conjunto de rasgos característicos de un individuo o de un grupo que los caracteriza frente a otros, y denota por lo tanto una peculiaridad o una cualidad que distingue su esencia.

Una región puede ser definida desde dos puntos de vista, uno territorial y otro funcional. Territorialmente, es una circunscripción en la que intervienen actores a nivel nacional, local y supranacional. Desde el punto de vista funcional, es “un espacio en el que diferentes tipos de intereses interactúan, ya que con frecuencia se encuentra débilmente institucionalizado y por lo tanto se constituye como un terreno de competencia entre ellos” (Keating 1997,17). La noción de región, usualmente alude a niveles intermedios de gobernanza y de representación política que abarcan más de una circunscripción política administrativa, en el caso de regiones

transfronterizas, es un espacio supranacional que se extiende a través de los límites de territorios estatales y posee características socioeconómicas particulares, “que tiene cierta unidad natural y orgánica e intereses comunes que son independientes de aquellos propios de las circunscripciones político y administrativas de un Estado” (Stevenson 1980,17).

También existen nociones de región, que pudieran parecer reduccionistas, como la propuesta por Richard Simeon, que afirma que las regiones “son simplemente contenedores (...) y que la forma en la que se definen sus bordes dependen de los propósitos que se establecen de manera a priori, en virtud de requerimientos teóricos o políticos” (Simeon 1977, 293), para Keating, la flexibilidad de la conceptualización de Simeon, viabiliza que “los emprendedores políticos busquen dar forma a la definición de región, de manera que se vean reflejados en ella, sus intereses y valores” (Keating 1997, 17), sin embargo podríamos añadir que ello también ocurre, para el desarrollo de investigaciones académicas y para la construcción de teorías. No cabe duda, y así lo confirman Bickerton y Gagnon, que la noción de región, “generalmente asociada con una circunscripción territorial, debe ser también entendida como una construcción social, económica y política, con una impronta histórica de las acciones y actores humanos” (Bickerton y Gagnon 2014, 253).

La noción de región parece estar construida en base a tres elementos interactuantes. El primero es la existencia de unos intereses en común, expresada como una circunscripción territorial que posee una dimensión histórica, socioeconómica y cultural. El segundo se relaciona con el nivel de institucionalización. El tercero y el más difícil de medir es la identidad o la identificación con la región. Es importante recordar que las regiones, no son circunscripciones territoriales soberanas, están incluidas en un conjunto de otras regiones, naciones y espacios supranacionales de toma de decisión, lo cual les otorga un valor significativo en términos de entender la complejidad política de las políticas públicas, pues, por ejemplo, inciden en la construcción de la agenda, a través de poner en la escena una gama amplia de situaciones problemáticas, y modos de gobernanza.

Generalmente, el argumento central en el estudio de la economía política de las regiones es el grado en el cual su dependencia hacia los Estados nacionales se encuentra determinada internamente, o si corresponden a condiciones impuestas por ellos (Bickerton y Gagnon 2014, 261), la justificación de ese argumento es que las regiones no son iguales, poseen diferentes dotaciones de recursos, diferentes niveles de vinculación interna con otras regiones y

diferentes especialidades y capacidades productivas, circunstancias que pueden condicionar que ciertos recursos se movilen entre ellas reforzando o debilitando sus relaciones de producción, sus realidades, lo que puede conducir a una mayor diferenciación (Massey 1978), consideramos que el papel que juega el Estado a través de su estructura institucional, niveles de gobierno y políticas públicas, no es despreciable.

Las inequidades entre regiones pueden ser enfrentadas a través de políticas públicas redistributivas, transferencias de recursos dentro del sistema de relaciones intergubernamentales, mejorando los niveles de cobertura de servicios básicos, de salud y educación, sin embargo, esas políticas parecen ser siempre insuficientes para corregir desequilibrios en el desarrollo económico de las regiones (Bickerton y Gagnon 2014). En etapas tempranas de la aplicación de políticas públicas regionales el locus del proceso parece encontrarse en el gobierno central y aparenta ser en gran medida despolitizado y tecnocrático, sin embargo a medida que esas políticas públicas van siendo más intervencionistas y de mayor alcance territorial, las élites locales van incorporándose al proceso ocasionando que “aparezcan preferencias y prioridades regionales que generalmente no son consistentes con los objetivos inicialmente planteados por el gobierno central” (Keating 1997, 22-23).

El paradigma de la modernización, que predominó entre los años 1945 y 1965, fortaleciéndose particularmente en la década de los años 60 del siglo XX, favorecía la transferencia de tecnología y de la cultura política, desde las sociedades desarrolladas hacia las sociedades subdesarrolladas, fue estudiado ampliamente por autores como Smelser (1966), Deutsch (1966) y Shils (1975), en ella, la noción de desarrollo estuvo fundamentalmente asociada con el *crecimiento económico*. Para el paradigma de la modernización las regiones fueron concebidas como rezagos de las sociedades pre-modernas, destinadas a desaparecer “por la inexorable marcha del progreso en la forma del homogéneo, funcionalmente organizado, nacionalmente integrado, Estado nación” (Caramani, 2004).

Para los autores que se identificaron con el paradigma de la modernización, la idea central es una perspectiva de evolución, que implica al desarrollo concebido primero como direccional y acumulativo, segundo, como predeterminado e irreversible, tercero, como progresivo y, cuarto, como inseparable con referencia al Estado nación, por lo que la homogenización cultural resultaba un proceso clave para el declive de las regiones, el regionalismo y la conflictividad que se produzca con base en el territorio. Las regiones periféricas fueron vistas

como aisladas, distantes del centro y tradicionales en cuanto a sus valores culturales, en tal sentido el desafío era difundir los valores del paradigma de la modernización hacia las periferias regionales, asegurando su adherencia al núcleo de valores del paradigma, “la opción que presentaba el modelo consistía en la universalización dentro de la sociedad de los valores y las reglas inherentes al orden de las sociedades modernas” (Tarrow 1977, 20).

Paralelamente se evidenció el desarrollo de una ciencia regional vaciada de la noción de región, en cuanto a su contenido histórico y cultural, que fue reforzada por la noción abstracta de espacio, y permitió definir circunscripciones territoriales en base a criterios como la densidad poblacional o el ingreso, viabilizó la aplicación de modelos microeconómicos sin restricciones basadas en aspectos como la historia regional, la identidad cultural o la conflictividad social producida con base en el territorio, y cuyo resultado fue la reducción de la noción de región a la proliferación de planes territoriales con un evidente sesgo tecnocrático.

A partir de finales de la década de los años 60 del siglo XX, los estudios académicos se interesaron nuevamente por las regiones, autores como Stein Rokkan, empiezan a ejercer influencia sobre la importancia de considerar a las regiones, puesto que han permanecido en los tiempos modernos, prueba de ello son los movimientos regionales que se presentaron a partir de los años 70 del siglo XX, opuestas a la imposición del pensamiento moderno en sus sociedades, buscando mayor autonomía, reconocimiento y respeto a sus intereses e identidades, estos movimientos regionales han sido exitosos en seducir a los gobiernos centrales en adoptar políticas de descentralización y o de devolución de autonomía y poderes (Rokkan, 1980). Incluso han contribuido al establecimiento de gobiernos de carácter supranacional, como es el caso de los procesos de integración.

Las personas conciben a una región, no solamente en la importancia que reviste para ellos de manera individual a través de la propiedad de la tierra, sino que se constituye como el centro de su relacionamiento, como la base sobre la construyen sus proyectos y estructuran sus vidas, en tal sentido, se encuentra vinculada a circunscripciones específicas que superan los ámbitos territoriales de los Estados, y constituyen la base de su identidad individual y grupal, que se vincula a un lugar. De hecho consideramos que para las personas que viven en circunscripciones rurales remotas, con características culturales distintivas, o en regiones transfronterizas, y que se constituyen como comunidades políticas, las demarcaciones de

carácter político administrativo podrían no ser las idóneas para expresar la circunscripción a la cual pertenecen, esta reflexión es válida incluso para comunidades nómadas, pues su desplazamiento siempre está conectado a unos lugares determinados que les proveen de recursos para vivir.

No se puede ocultar la presencia de sentimientos regionalistas en casi todas las naciones. Autores como Lipset (1990), Hartz (1955), Almond y Verba (1963), han aplicado enfoques culturales para explicar las variaciones internacionales de los valores en la vida política nacional, de igual forma, las diferentes culturas regionales pueden dotar de sentido y sustento a la comunidad regional. Sin duda podríamos afirmar que la identidad regional existe, y puede ser movilizada políticamente para expresar la voz de una circunscripción territorial determinada. Si se le dota a una comunidad regional de arreglos institucionales apropiados, se estimula una convergencia cultural que incrementa los valores comunes, y puede expandir la base para que las personas con diferentes identidades o nacionalidades²⁶, que den forma a las instituciones, “lo cual puede incrementar el potencial de las personas con diferentes identidades, para vivir conjuntamente, pero al mismo tiempo de manera independiente” (Bickerton 2014, 255).

Algunos autores de la teoría de la dependencia²⁷, comparten la creencia de que el mercado, en su visión más liberal no actúa de manera imparcial, especialmente en ciertos ámbitos o circunscripciones territoriales donde se requiere la intervención del poder político para mejorar las condiciones del mercado y generar una mayor equidad entre los actores que participan en él. La teoría de la dependencia económica, describe una situación en la cual, la producción y riqueza de algunos países, está condicionada por el desarrollo y condiciones

²⁶ El Ecuador, constitucionalmente se ha proclamado como un estado plurinacional o de varias nacionalidades.

²⁷ La teoría de la dependencia económica, se desarrolla estableciendo como uno de sus supuestos principales, una situación en la que la producción y riqueza de algunos países está condicionada por el desarrollo y condiciones coyunturales de otros países, a los cuales quedan sometidas. Intenta explicar la pobreza y el subdesarrollo a través de factores externos que son el resultado del sistema económico internacional. Los teóricos de la Teoría de la Dependencia, utilizan frecuentemente los términos: centro y periferia, para describir el tipo de relación que predominaba entre países desarrollados y países subdesarrollados. En América Latina, la entidad supranacional que impulsó su aplicación fue la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El modelo que se conoció como centro-periferia, describe las relaciones entre las economías centrales, prósperas, y desarrolladas, y las economías periféricas, subdesarrolladas, débiles y poco competitivas, frente a la noción económica clásica del comercio internacional, que sostiene que el intercambio comercial beneficia a todos los países que participan en él. La teoría de la dependencia se opone a ese postulado, pues sostiene que, como resultado del intercambio comercial entre países, sólo las economías desarrolladas resultan beneficiadas. Como autores relevantes de la teoría de la dependencia, se pueden mencionar a Enzo Falleto y Fernando Enrique Cardoso.

coyunturales de otros países, a los cuales quedan sometidos. Se desarrolló para explicar las condiciones que se presentan en las naciones subdesarrolladas, y tiene mucha semejanza con las teorías que buscan explicar las razones por las que, en países desarrollados, existen regiones en las cuales el nivel de desarrollo es bastante menor al desarrollo nacional.

Desde el punto de vista marxista, las regiones solamente pueden ser entendidas en el marco de sus relaciones con la economía política a nivel nacional y mundial, principalmente en la dinámica del desarrollo capitalista.

Dentro de la concepción capitalista, las regiones que presentan características de subdesarrollo, son una de las condiciones necesarias para que exista acumulación. Con relación a lo anterior, se puede mencionar que:

- a. esa afirmación es consistente con la teoría de acumulación, que considera que las disparidades en el desarrollo regional son consecuencias obvias de la lógica capitalista, por lo que las identifica con condiciones estructurales del desarrollo (Carney, Hudson y Lewis 1980);
- b. otros autores rechazan lo anterior, pues consideran que es demasiado generalista y abstracto. Estiman que es necesario comprender la especificidad histórica de las diferentes regiones;
- c. las regiones en las cuales existen vacíos en la transición al modo capitalista de producción y acumulación, se encuentran atrapadas en su subdesarrollo, debido a la presencia de procesos de explotación imperialista por parte de las regiones que tienen un capitalismo avanzado (Wallerstein 1979), en tal virtud, la existencia de relaciones pre capitalistas en regiones subdesarrolladas, constituye la mayor barrera para que alcancen mayor desarrollo económico y social (Brenner 1977).

En la década de los noventa del siglo XX, se desarrolló una perspectiva institucionalista relacionada con el desarrollo económico regional, denominada como nuevo regionalismo, y correspondió a desarrollos teóricos que se presentaron principalmente en Europa. Estos estudios se basaron en la teoría de los polos de desarrollo²⁸, y en el institucionalismo

²⁸ François Perroux desarrolló el concepto de *polos de desarrollo*. El crecimiento se manifiesta en polos de desarrollo, que incrementan la actividad económica a distintos ritmos y con efectos variables sobre la economía. Destaca que el crecimiento se produce como una combinación de industrias, centros industriales, actividades geográficamente concentradas, y regiones dependientes de los polos de crecimiento. En su teoría, las nociones de espacio económico y polos de crecimiento permiten establecer que hay un conflicto entre la tendencia a

económico, que podrían considerarse como “muy sensibles a dependencias del sendero locales” (Bickerton 2014, 256). En ella, se descubre el papel clave de las regiones, y destaca la importancia de las regiones de éxito, en la economía actual y también de las “formas intermedias de gobierno (que pueden ser regionales), para construir una amplia base de instituciones locales, incluidas las instituciones políticas, sociales y la ciudadanía” (Amin 1999, 313).

De acuerdo con Sergio Boisier, “el progreso de la región debe entenderse como la transformación sistemática del territorio regional en sujeto colectivo, (...) como el fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una percepción de pertenencia regional” (Boisier 1999, 9). Los Estados nacionales han sido exitosos conteniendo los sentimientos regionalistas como el secesionismo, en ese sentido han demostrado su capacidad, que nace de la inercia institucional, para doblegar si es necesario, y para acomodar de manera simbólica las exigencias de las minorías. El relacionamiento entre Estado, territorio y las identidades nacionales, se restringen en base a elementos como: a) el poder e influencia de las estructuras e instituciones, b) una amplia aceptación al pluralismo y las diferencias, c) la tolerancia como un elemento fundamental de las prácticas democráticas, y d) la apertura, por parte de las personas, para vivir con identidades duales (Urwin 1998).

El diseño institucional puede afianzar y fortalecer la política territorial y las identidades regionales en una sociedad, o socavar y debilitar esta base de la identidad. Lo anterior permite, relacionar teóricamente al estudio regional con el neoinstitucionalismo, pues el análisis político se desarrolla mejor, enfatizando el diseño institucional y el estado de las instituciones. Dicho de otra manera, el institucionalismo advierte la importancia central de las instituciones como las leyes y normas, la burocracia y las estructuras de gobernanza, y estas proveen un elemento para el estudio de las regiones, y también permiten explicar fenómenos regionalistas en base a la presencia de diferentes arreglos institucionales, desarrollados en función del contexto regional.

constituir grandes espacios económicos y polos de crecimiento, con los espacios políticamente organizados de los Estados. En la visión de Perroux encontramos que se consideraba como una necesidad, la superación de la visión de nación y de economía nacional.

3.4.2. La noción de frontera

Generalmente la noción de frontera no está ligada a una categoría geográfica determinada, de hecho, se suele considerarla en términos de un contenedor que limita el poder del Estado, lo cual es consistente con la interpretación jurídica. Nosotros distinguimos la noción de frontera de manera diferenciada, y la vinculamos a una región. La frontera, inscrita en nuestro entendimiento, es un área de contacto entre seres humanos, mientras que el borde distingue jurisdicciones estatales. Por esa razón la frontera es un territorio complejo, donde ocurren fenómenos sociales de naturaleza diversa, que sin duda marcan la evolución de los Estados y de las políticas públicas, de ahí la importancia de considerarla una región o zona. La frontera es una zona de separación entre dos áreas de población más o menos homogénea y usualmente densa en las ciudades, en muchas de las cuales se notan procesos de conurbación²⁹.

La efectividad para separar tales áreas, depende de las características de su geografía física, de su patrón de poblamiento, de la presencia de infraestructura de comunicación que las vincule, y del nivel de integración de los países que comparten la frontera. Si, “la geografía humana trata de los seres humanos moviéndose en el espacio geográfico” (Gould, 1985:116); y “es la ciencia que estudia los movimientos de los hombres sobre la tierra a lo largo del tiempo” (Casassas, 1988:43), vale la pena resaltar dos características que consideramos fundamentales: 1) la primera, es su interés sólo en el análisis de aquellos fenómenos en los que participa el ser humano; y 2) que sus fenómenos de interés, suceden en un entorno geográfico o territorio. De manera que sirve para comprender las relaciones que se establecen entre sus características, y los vínculos entre una y otra.

Es importante mencionar que el factor común de las nociones de frontera, se fundamenta en las categorías espaciales de zona o región. Es posible, por lo tanto, “agrupar en dos posturas epistemológicas toda esa diversidad de definiciones del concepto de frontera en la geografía humana” (Arriaga, 2012:73), que refieren a la frontera como espacio absoluto, y como espacio socialmente construido. La referencia de frontera como espacio absoluto, se desarrolló principalmente entre mediados del siglo XIX, hasta la década de los años 70 del siglo XX, y mantuvo una fuerte asociación con sub-disciplinas de la geografía como la geografía política e histórica. La frontera como espacio socialmente construido, adquiere protagonismo a partir de

²⁹ El concepto de conurbación se utiliza para describir un área urbanizada continua que está formada por dos o más centros urbanos que mantienen un cierto grado de autonomía administrativa y funcional, aunque progresivamente las relaciones que se generan entre las personas vayan integrándolos.

los años 70 del siglo XX, y se la asocia con desarrollos teóricos contruidos por círculos académicos conocidos como geógrafos radicales y humanistas.

La referencia de frontera como espacio absoluto, se desarrolla en base a elementos adaptados de la sociología, específicamente de la filosofía orgánica y mecanicista. En este sentido, enfatizan la descripción de los hechos que tienen lugar en el espacio geográfico de frontera, a cuál consideraban un fragmento del espacio absoluto, que permanece inmutable frente a las actividades que el ser humano realiza en él. Estas interpretaciones de la frontera se construyen colocando al territorio como una variable dependiente de la región (Curry, 2008:507), y considerándola como una región estratégica que afecta a las decisiones del Estado, específicamente con relación a su atributo de territorialidad, pues su función es “garantizar la seguridad de los Estados en sus relaciones con el poder global” (Arriaga, 2012:73).

Dentro de la referencia de frontera como espacio absoluto, la frontera es un fragmento de territorio donde ocurren interacciones jurídico políticas entre Estados, por lo que es concebido como una zona. En tal virtud, su interpretación puede ser realizada como parte del territorio del Estado, y cumplir funciones para describir y sintetizar fenómenos sociales, así como para realizar interpretaciones del relacionamiento social.

Hasta donde hemos podido rastrear, el autor que desarrolló la tesis de frontera como zona, fue el profesor de geografía Charles Fawcett en 1918, quien sostuvo que, en los orígenes de la civilización humana, la frontera fue una barrera de separación entre culturas y razas, posteriormente fue convirtiéndose en una zona de contacto que la mayoría de las veces presentaba altos niveles de conflictividad³⁰. Para Fawcett, “ninguna discusión sobre las fronteras puede estar completa si no se consideran las entidades nacionales” (Fawcett, 1918, 16), en tal sentido, un Estado no es el único agente que interviene en la creación de fronteras.

La franja de frontera, es un espacio transición entre dos zonas fuertemente contrastadas, en tanto que el límite territorial es su línea de separación. Es por ello que la frontera tiene un carácter regional, lo cual, a nuestro parecer, imprime a las regiones de frontera rasgos diversos, que pueden ser diferenciados, y que no coinciden plenamente, aunque si en alto grado, con los rasgos de los Estados a los que pertenecen.

³⁰ Si se desea profundizar en este tema, se puede revisar el texto “Frontiers: A study in Political Geography”, de Charles Fawcett.

Si se considera su función para realizar interpretaciones del relacionamiento social, la frontera es considerada por los teóricos de la geografía como una región estratégica, consideración en base a la cual se han realizado el mayor volumen de aportaciones teóricas al estudio de la frontera³¹. Se destaca el trabajo de Karl Ritter quien señala que la división política administrativa, se realiza de manera arbitraria por lo cual no representan realmente el tamaño del “cuerpo nacional” (Ritter, 1862, v-x), esta afirmación presenta dos implicaciones importantes, la primera refiere al enfoque orgánico que señalamos anteriormente, y; la segunda, que la división político administrativa, es una división ajena al territorio.

A partir de los años 1950, es posible advertir un interés, en dotar a la geografía de desarrollos teóricos y metodológicos propios, lo cual confrontó las visiones alineadas a enfoques descriptivos, con visiones identificadas con enfoques cuantitativos, ocasionando que el estudio de las fronteras pierda relevancia (Raffestin 2005, 122), y en el mejor de los casos consideraba que las fronteras son instituciones establecidas por decisiones políticas y regidas por textos políticos.

El renovado interés por las fronteras, se presentó en los años 1970, vinculado a círculos académicos como los geógrafos radicales, cuyo surgimiento se da, por una parte “como respuesta a las posturas hegemónicas de la geografía cuantitativa, (...), y por otra, a los profundos y rápidos cambios en los espacios humanos y en la sociedad mundial” (Arriaga, 2012, 83). Ese interés incluyó también a los procesos de integración, el resurgimiento de movimientos secesionistas, e incluso a los procesos de descentralización administrativa, que en algunos casos introdujeron variaciones en la división política administrativa,³² y el

³¹ Si se desea profundizar en este tema, se puede revisar los aportes de autores como Karl Haushofer, Lord Curzon, T. S. Holdich, Camille Vallaux, Jean Jacques Ancel, Isahia Bowman, Owen Lattimore, y Friedrich Ratzel.

³² De acuerdo con Tullia Falletti, las tres características principales de la descentralización son: a) la descentralización es un proceso; b) toma en cuenta los intereses territoriales de los actores que negocian las reformas; y c) incorpora los efectos de retroalimentación de políticas públicas, al analizar las situaciones de negociación. Se distingue tres tipologías de descentralización que son:

- a. La descentralización administrativa.- Comprende el conjunto de políticas que transfieren la administración y prestación de servicios sociales como la educación, la salud, el bienestar social, o la vivienda a los gobiernos subnacionales. La descentralización administrativa puede implicar la devolución del poder de toma de decisiones sobre estas políticas, pero no es una condición necesaria.
- b. La descentralización fiscal.- Se refiere al conjunto de políticas diseñadas para aumentar los ingresos o la autonomía fiscal de los gobiernos subnacionales. Las políticas de descentralización fiscal pueden asumir diferentes formas institucionales.
- c. La descentralización política.- Son el conjunto de reformas, generalmente de carácter constitucional, y de carácter electoral, cuyo fin es abrir nuevos espacios o activar espacios existentes pero ineficaces, para la representación de unidades políticas subnacionales. Los procesos de descentralización política, están diseñados para transferir capacidades electorales a los actores subnacionales.

desarrollo de las TIC, que provocaron la sensación de pérdida de capacidad de control de los Estados, sobre sus fronteras.

Milton Santos plantea que producir espacio y producir mercancías son dos actos indisociables, “al producir, la sociedad transforma la naturaleza primera, y en consecuencia, crea una segunda naturaleza, un espacio social” (Santos 1978, 203). Es importante señalar que la referencia de frontera como lo socialmente construido, implica que el alcance espacial de las acciones del Estado se circunscribe a los límites del territorio, en su acepción como elemento constitutivo del Estado. Sin embargo, es importante notar que los límites del Estado, a pesar de que presentan cierta estabilidad a lo largo del tiempo, no siempre son los mismos pues pueden cambiar de manera conflictiva o en función de acuerdos pacíficos. Esta realidad, contribuye a sostener nuestros supuestos de la frontera como una región, y de que existen dependencias del sendero locales, que pueden contribuir a explicar el énfasis que los arreglos institucionales le otorgan a una determinada política pública.

La referencia de frontera como lo socialmente construido, implica también entender a la frontera como un espacio construido por acciones que fueron realizadas por instituciones que perpetúan las condiciones de subyugación imperialista, según los autores que se identifican con esta corriente de pensamiento, “la frontera es un espacio que puede ser representado como ámbito de contacto y transculturación” (Arriaga, 2012, 88).

Finalmente, la referencia de frontera como lo socialmente construido, considera también a la frontera como un espacio simbólico, que implica que las acciones y el relacionamiento del que hablamos al definir nuestro entendimiento de territorio, tiene una expresión física, por lo que en las fronteras las relaciones sociales se encuentran construidas, limitadas, impuestas o mediadas por las categorías espaciales de zona o región, y en tal virtud son representaciones y maneras en las cuales las personas conceptualizan determinados lugares en el espacio (Dear 1988, 269). Para esta visión, lo que se debe estudiar son los lugares concretos como las zonas o regiones, y no nociones abstractas de la ubicación de los fenómenos, consideran a la frontera, como un objeto de estudio que puede y debe ser abordado en su dimensiones espacial y temporal (Soja 2001, 224). Consideran adicionalmente que el territorio y la frontera “son productos intelectuales y materiales del grupo social que los habita” (Arriaga 2012, 90), lo cual, a nuestro entender, requiere realizar una representación precisa del espacio a través de

las categorías de zona o región, y completamente relacionada a su dimensión histórica, a través de la dependencia del sendero local.

La región de frontera es un territorio complejo, cuya importancia en relación a los asuntos públicos justifica su estudio, y en la que ocurren fenómenos sociales de naturaleza diversa, que sin duda marcan la evolución de los Estados, y en donde se manifiestan procesos de descentramiento del Estado, y consecuentemente están influenciados por instancias supranacionales de decisión, que en nuestro estudio se expresan a través de instrumentos de la política pública de integración.

Capítulo 4

Evolución de los procesos de integración en América Latina

La naturaleza político económica de la integración, el regionalismo y la regionalización, han sido temas de permanentes debates académicos, la integración sudamericana también lo es. Según Vivares (2014), lo que no tenemos todavía es una línea de investigación centrada en la naturaleza político-económica de la integración sudamericana, específicamente orientada en la regionalización.

Las experiencias Latinoamericanas con la integración, el regionalismo, y la regionalización, han sido inestables, caracterizadas por períodos en los cuales parece intensificarse y otros en los cuales parece atenuarse. No obstante, América Latina tiene una trayectoria temporal importante en cuanto a la integración, que inicio un poco después del final de la II guerra mundial.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) se originó en la Novena Conferencia Internacional Americana, que reunió a 21 Estados en Bogotá en 1948. Tuvo como objetivo construir “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”³³, pero no tiene más facultades que aquellas que expresamente le confiere su carta constitutiva, “ninguna de cuyas disposiciones la autoriza a intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados miembros”³⁴, por lo que no constituye un proceso de integración en los términos de cesión de soberanía, supuesto al que le otorgamos relevancia en la presente investigación.

También en 1948, los países centroamericanos iniciaron un proceso de cooperación en la educación superior, mediante la creación de la Confederación Universitaria Centroamericana, a través de la creación del Consejo Centroamericano de Educación Superior (CSUCA), posteriormente en 1951 formaron la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), y en 1958 pasaron a firmar un tratado multilateral de integración económica, para finalmente

³³ Artículo 1 de su carta fundacional. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

³⁴ Artículo 1 de su carta fundacional. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp

conformar en 1991 el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), que mantiene vínculos con la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En términos generales, se podría afirmar que, desde la década de 1960 los procesos de integración en América han tendido a divergir a través del espacio, pues parecen caracterizarse por marcar cierta división al interior del continente entre: Norteamérica, Centroamérica, y Sudamérica. En Sudamérica coexisten varios proyectos de integración que se solapan espacialmente entre sí; y procesos de integración como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo antecesor fue el Grupo de Río creado en Brasil el 18 de diciembre de 1986, que no ha trascendido de ser un mecanismo de consulta y concertación política, y no se puede considerar, al menos desde nuestro punto de vista, como un proceso de integración, pues carece de una estructura gubernativa sobre la que recaiga una cesión de soberanía.

Otros ejemplos son la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) que reúne a los doce países Sudamericanos, pero según el artículo 13 de su tratado constitutivo “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma” lo que representa que no existe cesión de soberanía. Actualmente la UNASUR parece estar deintegrándose.

Nuestra visión de la integración se cimenta en el nuevo institucionalismo, que enfatiza “una mayor consideración de los factores estructurales y el papel que las (...) instituciones desempeñan en la configuración de las decisiones” (Peters 2016, 57), lo anterior implica en el marco de este trabajo, que la integración y la regionalización pueden ser entendidas a través del análisis de las instituciones y de los instrumentos de política pública. Los procesos de integración se caracterizan por su lenta maduración, y son en gran medida dependientes del sendero (Cartaya y Daboin 2018, 6). Para el caso específico de la regionalización, consideramos que esas dependencias del sendero son locales (Amin 1999), y congruentemente corresponden a procesos históricos propios de cada región transfronteriza.

Si damos por sentado que, la integración puede considerarse como una unión que involucra el desarrollo de una estructura gubernativa que coordine actividades nacidas en la cesión de soberanía que los países realizan, y que generalmente se relaciona con actividades relativas a

la política comercial, seguridad, resolución de controversias, y principalmente con el desarrollo. Es lógico pensar que tanto la estructura gubernativa, como los instrumentos a través de los cuales se implementa la política, pueden variar en función de la pausa o el impulso que se le otorgue. Es consecuentemente dependiente del contexto, que, asociado a diferentes regiones transfronterizas, pudiera presentar situaciones diversas que demanden mayor atención del gobierno, y que pudiera justificar su implementación a través de conjuntos diferenciados de instrumentos.

La cesión de soberanía -característica de la integración- no implica una privación de la soberanía de los países. Conlleva, desde nuestro punto de vista, la mejora en la comprensión, tratamiento y solución a problemas comunes propios de cada región transfronteriza desde un espacio de comunicación compartido, constituido por la estructura gubernativa y resuelto a través de los instrumentos mediante los cuales se implementa.

En los años 1950, 1960 y 1970, en los países de América Latina, predominó un régimen económico caracterizado por las ISI; cuyo objetivo fue proteger el desarrollo de industrias nacionales y regionales de manera complementaria y limitar la participación en mercados nacionales por parte de la industria extranjera. Durante ese período, los países latinoamericanos mantuvieron un crecimiento económico estable y sostenido; en buena medida, por el auge de la producción y un mercado con precios del petróleo relativamente altos. Sin embargo, la situación cambió en los años 80, donde se presentó lo que fue calificado como la crisis de la deuda, que vino acompañada con una notable disminución de los precios del petróleo.

En vista del exceso de liquidez, en los mercados de capitales internacionales después del primer choque producido por precio del petróleo, los países de América Latina y el Caribe tomaron elevados préstamos, lo que ocasionó el incremento de la presión financiera, magnificada al inicio de la década de los 80, cuando las tasas de interés aumentaron substancialmente, produciendo que se profundizara la fase recesiva del ciclo económico. Así, de manera generalizada, se produjo un período de estancamiento del crecimiento económico, a la que se calificó como la década perdida. Consecuentemente, hubo que reconsiderar el modelo ISI y reorientar el desarrollo hacia una mayor integración con la economía mundial.

La década de 1990 se convirtió en la década de las reformas que se diseñaron en consonancia

con el Consenso de Washington. Entendido como un conjunto de directrices, principalmente económicas, que enfatizaron la desregulación de los mercados, la privatización, la reducción del déficit presupuestario, la estabilización económica, la liberalización comercial y una mayor apertura a la inversión directa. Por consiguiente, los países adscritos a un proceso de integración, iniciaron negociaciones comerciales individuales con terceros países y buscaron atraer inversiones internacionales.

Autores como José Antonio Sanahuja (2010), Pedro Da Motta Veiga y Sandra Ríos (2007), en busca de definir su contenido y orientación, han denominado como regionalismo posliberal a la fase de la integración latinoamericana sucedida en la primera década del s. XXI, que pasó de estar centrada en la liberalización del comercio y las inversiones, a priorizar objetivos políticos, sociales y productivos. No está claro si, el regionalismo posliberal es una etapa del regionalismo latinoamericano, o un modelo de integración.

Pía Rigirozzi, por ejemplo, utiliza la expresión regionalismo poshegemónico, en alusión al intento por realizar una ruptura con el discurso hegemónico de la década de 1990, que asociaba el regionalismo a los procesos de globalización, bajo inspiración de las ideas neoliberales. En ese marco, el regionalismo se percibió como respuesta defensiva a los procesos de corte neoliberal, e intenta instituir un espacio frente a ella, y frente la hegemonía estadounidense (Rigirozzi, 2010).

En la nueva etapa de la integración latinoamericana se observa heterogeneidad expresada en la existencia de varios ejes de integración regional con modelos económicos distintos, sin que ello signifique que no existió anteriormente, pues se pudo observar cierta dependencia recíproca en torno al MERCOSUR, ejemplo de ello fue que Bolivia y Chile se adhirieron como miembros asociados en 1996. En la región andina se producía una reactivación de la integración en torno al eje Caracas-Bogotá (Gutiérrez 1999). Igualmente, México, Colombia y Venezuela intentaron crear un eje de integración en la cuenca del Caribe, mediante la creación del Grupo de los Tres (G-3), que se articularía con las iniciativas de cooperación e integración que se desarrollaban en América Central y el Caribe Insular (Giacalone, 1999).

Un caso interesante es el esquema de integración que fue anunciado por Hugo Chávez en diciembre de 2001 durante la III Cumbre de la Asociación de Estados del Caribe, denominada como Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), iniciativa que planteaba promover

un modelo de integración, basado en la solidaridad, la complementariedad y la cooperación, sin embargo, más que un proceso de integración, se percibe como un contrapeso político ideológico al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsada por Estados Unidos.

En abril de 2004, los presidentes Hugo Chávez de Venezuela, Fidel Castro de Cuba y Evo Morales de Bolivia, relanzan la propuesta, e incluso se cambia su significado que pasa a ser: Alternativa Bolivariana para la América, y más recientemente Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (Briceño Ruiz, 2013). En su fase más reciente, suscribe una modalidad de integración no capitalista y distinta del modelo de integración abierta, a la que “se le ha presentado como un elemento de la lucha mundial contra el imperialismo” (Martínez, 2006: 66-87). Algunos autores afirman que no puede considerarse como una iniciativa de integración económica, sino un espacio de cooperación económica y política (Buck 2010, 397), sin embargo, es necesario considerar que en su agenda considera la formación de empresas gran-nacionales, lo cual constituye, en opinión de Briceño Ruiz (2013), una forma de integración económica.

4.1. Antecedentes de la Comunidad Andina de Naciones

Podría señalarse a las confederaciones de ciudades griegas o anficionías, como antecedente histórico de la integración Latinoamericana, pues a pesar de su origen religioso, derivaron en prácticas políticas que fueron retomadas por Bolívar y Miranda para la construcción del modelo de integración. Es así que Bolívar convocó a las naciones hispanoamericanas y a delegados ingleses al congreso anfictiónico que se reunió en Panamá en diciembre de 1824, cuya motivación fue la integración con fines de consolidar un proceso de defensa frente al imperio Español, ello explicaría la presencia de representantes ingleses, nación considerada como la única potencia que tenía la capacidad de hacerle contrapeso a España (Forero 2013, 71), constituyéndose así un espacio en el que se trataron aspectos comunes relativos a la seguridad, manteniendo la autonomía de las naciones.

Planteada como una organización de Estados integrados, la Gran Colombia se crea en 1819 a través del congreso de Angostura, y se oficializa mediante la expedición de su constitución en 1821, por parte del congreso de Cúcuta. Esa integración, que teóricamente presenta condiciones favorables en virtud de las raíces étnicas, lingüísticas e históricas comunes, no logró sostenerse a través del tiempo. Sin embargo, los ideales integracionistas Gran

Colombianos se mantienen vigentes, al menos en la argumentación de algunos de los presidentes de los países miembros de la CAN.

La CAN no solamente constituye uno de los procesos más antiguos de integración en Latinoamérica sino también mundial. Inició por iniciativa de Chile y Colombia, que conjuntamente con Ecuador y Bolivia suscribieron en 1966 la declaración de Bogotá que esgrime sus principios básicos, basados en la intención de avanzar hacia el desarrollo, el compromiso con la democracia, y la necesidad de invertir en el campo científico y su posterior transferencia hacia la industria con el fin de sustituir importaciones. El cumplimiento de esos principios, impuso la necesidad de crear un marco institucional a cargo de su cumplimiento, de ahí que este adquiriera una estructura similar al de un gobierno, a la que hemos denominado estructura gubernativa.

La conformación de la CAN se incubaba en la intención de conformar un subgrupo al interior de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)³⁵, que en 1980 fue sustituida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sin embargo, logró mantener su autonomía debido a que el Tratado de Montevideo, que dio origen a la ALALC, no consideró un trato diferenciado a los países de acuerdo a diferentes niveles de desarrollo relativo³⁶, sino únicamente consideró el tratamiento especial para países considerados como de menor desarrollo relativo³⁷, sin considerar las diferencias internas entre ellos.

Una recomendación promulgada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) que no fue acogida por la ALALC, fue la implementación de una estructura gubernativa similar a la de la Comunidad Económica Europea (CEE), que endose los compromisos con la integración y paralelamente debilite las lealtades hacia lo exclusivamente nacional, sin embargo, la ALALC adquirió una estructura más simple (Bustamante 2004, 17). Esa recomendación tampoco fue acogida por el Acuerdo de Cartagena firmado en 1969, que da

³⁵En 1955 la CEPAL creó un comité de comercio, con el objetivo de analizar la creación de un mercado común latinoamericano. El comité conformó un grupo de trabajo que se reunió por primera vez en 1958 en Santiago, en cuya declaración final destacan la necesidad de otorgar un tratamiento especial a los países de menor desarrollo; la segunda reunión realizada en 1959 en ciudad de México, preparó un proyecto de acuerdo que consideró la recomendación emanada de la primera reunión. El proceso que incluyó las recomendaciones del grupo de trabajo y concluyó el 18 de enero de 1960, con la suscripción del Acuerdo de Montevideo por parte de Argentina, Brasil, Chile México, Paraguay, Perú y Uruguay; que estableció una zona de libre comercio y constituyó la ALALC, a la que en 1961 se adhirieron Colombia y Ecuador y Venezuela en 1966, y Bolivia en 1967.

³⁶ El grupo de trabajo recomendó establecer tres grupos de países en función a su nivel de desarrollo relativo.

³⁷ Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

inicio a la CAN, es así que *The Economist Intelligence Unit* en 1968, publica un artículo en el que expresa expectativas negativas, titulado *The Crisis of Latin American Integration*.

Al interior de la ALALC, países como Colombia, Chile y Perú; a pesar de no necesitar la aplicación a su favor de las condiciones establecidas para los países de menor desarrollo relativo, cayeron en cuenta que tampoco se encontraban en las mismas condiciones de países como Argentina, Brasil, México y Venezuela; que se constituían como el grupo de países de mayor desarrollo relativo. De esa manera se promulgó, sin concreción real, la Resolución 71 (III) de la ALALC, en la que se reconoce la necesidad de adoptar medidas conjuntas en favor de ellos, y que a nuestro juicio se constituye como punto de partida para la conformación de acuerdos subregionales, y fue avalada por la firma de la declaración de presidentes de América del 14 de abril de 1967³⁸.

El Pacto Andino, antecesor de la CAN, surge como resultado del Acuerdo de Cartagena establecido en 1969, en concordancia con las tesis que promovía la CEPAL, referidas a un modelo de desarrollo en base al modelo ISI, e inicia como una unión aduanera con proyección a constituirse como una comunidad.

La estructura gubernativa original de la CAN, y los posteriores cambios presentados en el transcurso del tiempo atestiguan por una parte cambios referidos al modelo de integración (Bustamante 2004, 16), y por otra parte, cambios propios en las políticas internas de los países miembros; ya que las instituciones desempeñan un importante rol en la configuración de las decisiones (Peters 2016, 57) y los arreglos institucionales fruto de esas decisiones tienden a superponerse entre sí, y pueden converger y actuar como una sola entidad, pero también confrontarse y actuar de manera divergente, por ello deben analizarse de manera individual (Peters 2016), pero también conjuntamente, en el marco de un contexto temporal, político y a un lugar específico.

En tal virtud, consideramos importante examinar el rol de las instituciones en la explicación de la elección y modificación del modelo de integración, y paralelamente examinar el rol que tienen las decisiones de política en la definición de su estructura gubernativa, teniendo en cuenta que los procesos que corresponden a un determinado lugar y a una temporalidad

³⁸ La declaración puede ser revisada en: <http://www.summit-americas.org/declaracion%20presidentes-1967-span.htm>. Consultado el 22 de mayo de 2017.

definida son los que generan, refuerzan o constriñen las preferencias de los actores, las relaciones de poder, e incluso determinan patrones de asignación de recursos (Fioretos, Falletti y Sheingate 2016).

En ese sentido sus efectos sobre las modificaciones en las políticas públicas y sus instrumentos inciden sobre los intereses expresados en instituciones que alteran las preferencias políticas, dado que: “ni los intereses ni los valores poseen significado substantivo si se abstraen del contexto institucional en el que las personas o grupos lo definen” (Steinmo 1989, 502).

Considerando el funcionamiento que ha venido exhibiendo la CAN, los diferentes arreglos institucionales que presenta a lo largo de su historia y el protagonismo o antagonismo en el marco político institucional establecido desde su inicio, que expresa el hecho de que las instituciones se han ampliado en cantidad, tamaño y vínculos (Bustamante 2004), mientras que la profundidad alcanzada inicialmente se ha venido oscilando, para adaptarse al contexto. La afirmación anterior implica considerar a la integración, como un proceso en el que la cesión de soberanía, no se ejecuta sobre aspectos que se consideren fundamentales, para lo cual es necesario no incluir actores no estatales, y puede variar en función de la orientación política de los gobiernos, y no necesariamente coincide entre las naciones integradas.

En el modelo de integración pluralista, cada Estado es visto como un actor no unitario, y la integración es el proceso resultante de las múltiples interacciones cuya característica es un alto nivel de complejidad expresada entre grupos con diferentes intereses (Hix 1994). En el seno del pluralismo, se destaca el neo funcionalismo³⁹ (Hass 1958) que, sin desconocer la importancia de los Estados nacionales, enfatiza el papel de los grupos de interés transfronterizos, y a la burocracia de la entidad supranacional a cargo de la integración. Implica que, aunque los Estados crean las condiciones iniciales de la integración, los grupos de interés y los burócratas transnacionales lo impulsan, mientras los gobiernos nacionales realizan cierto descargo de conflictividad que recae en la entidad supranacional, al dotarla de mayor autoridad y facultades.

³⁹ Desarrollado en el marco del estudio del proceso europeo de integración.

Hass (1968) consideraba a la integración como un proceso en el que los actores cambian sus expectativas y lealtades hacia un nuevo *locus* de autoridad, que recae en la estructura gubernativa a cargo del proceso. El traslado del *locus* de autoridad conlleva, al menos en el plano ideal, a que la estructura gubernativa ejerza jurisdicción incluso sobre los Estados que deciden integrarse e induce a que los actores modifiquen su comportamiento y expectativas con el fin de alcanzar sus intereses que pueden ser expresados en forma de proposiciones concernientes a las características específicas de la institucionalidad existente y del entorno político más amplio, bajo el cual es más probable que surja un modo de cambio institucional gradual específico (Hacker, Pierson y Thelen 2015), y son también característicos de entornos políticos con múltiples jugadores con poder de veto (Mahoney y Thelen 2010), constituidos por los países en proceso de integración.

4.2. Integración Fronteriza en la Comunidad Andina de Naciones

A pesar de la antigüedad del proceso andino de integración, la integración fronteriza no fue tratada formalmente sino hasta la suscripción del Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena o Protocolo de Quito, realizada el 12 de mayo de 1987. En ese documento modificador, no solamente se reforman los contenidos del Acuerdo sino que se agrega el capítulo XIV denominado: Cooperación Económica Social, que, en uno de sus artículos no numerados, expresa textualmente que “Los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas.” (Protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena 1987, 28). Modificación que, en nuestra opinión, establece la necesidad de incorporar dentro de la integración a las regiones transfronterizas.

A partir de esa modificación del Acuerdo de Cartagena, el tratamiento de las regiones transfronterizas adquiere relevancia en la agenda de los países miembros, a tal grado que, el Banco Interamericano de Desarrollo fundado en 1959 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), concedió financiamiento a la CAN para el desarrollo de un programa de integración fronteriza para las fronteras entre Colombia y Ecuador, Colombia y Venezuela, Ecuador y Perú, y Perú y Bolivia. El tratamiento de las regiones transfronterizas en el período entre 1991 y 1997 por parte de la CAN, estuvo orientada a ofrecer posibles soluciones a problemas asociados al transporte terrestre en pasos fronterizos (Oliveros 2012, 41), y al tratamiento de las asimetrías entre países miembros.

El 26 de octubre de 1998, se firmó entre Ecuador y Perú el Acta de Brasilia, que constituye un acuerdo de paz definitivo entre estos países, y se conforma del Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que no solamente impulsa al proceso de integración fronteriza en el marco de la CAN, sino que se constituye como un hito importante para el desarrollo de este trabajo y será tratado con mayor profundidad posteriormente.

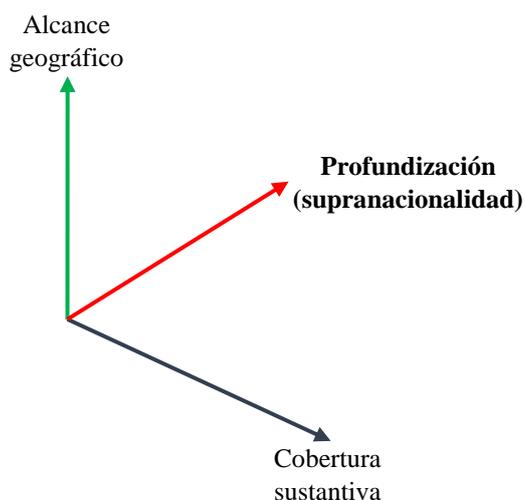
Si la integración regional se puede definir en tres dimensiones relacionadas con:

- i. Su alcance geográfico, referido al número de países adherentes,
- ii. Su cobertura sustantiva, referida a la amplitud de los sectores que abarca el acuerdo, por ejemplo: comercio, movilidad laboral, educación, entre otras, y
- iii. Su profundidad, que alude al nivel de cesión de soberanía al cual los diferentes países están dispuestos a llegar. Los mismos que van desde una simple coordinación hasta una integración profunda (van Niekerk y Kritzinger 2005, 4), que incluye la armonización de planes programas, proyectos y consecuentemente el establecimiento de políticas conjuntas.

Con relación a la profundidad del proceso de integración, es necesario identificar los esquemas de colaboración que los países adherentes implementan y que se relacionan con el ámbito y el nivel de cooperación ejecutado, a cuya intensidad se refiere la profundidad, y que pueden definirse en virtud de las actividades emprendidas, y sobre todo del nivel de soberanía cedido. Si consideramos a la armonización en aspectos en los cuales los países cooperan, como el mayor grado de profundización del proceso (van Niekerk y Kritzinger 2005, 6-7).

Estimamos que la cooperación transfronteriza implica una mayor profundización, pues se requiere una mayor armonía en la coordinación de las partes, que en este caso están conformadas por ámbitos territoriales entre países vecinos (que no discuerden del todo) en las que se busca establecer procesos comunes que tiendan a institucionalizarse a través de la generación de normativa de carácter supranacional. En el gráfico a continuación, se puede apreciar lo expuesto anteriormente.

Gráfico 8: Dimensiones de la política pública de Integración



Fuente: En base a: van Niekerk y Kritzinger (2005).

Dado que la integración se relaciona con la creación de una estructura gubernativa o un conjunto de instituciones de carácter supranacional sobre las que recae la soberanía cedida por los países adherentes, consideramos importante analizar el cuerpo normativo generado desde la estructura gubernativa de la CAN, específicamente relacionado con la integración transfronteriza. Lo anterior puede sostenerse en base a una breve revisión del tratamiento de las regiones transfronterizas en el proceso europeo de integración, donde su tratamiento se constituyó como estratégico para su consolidación, en forma conjunta con la creación de la moneda común y el mercado único (Oliveros 2012, 20).

4.2.1. La Normativa Andina en materia de integración fronteriza

Desde su nacimiento la CAN, desarrollo una integración cuyo énfasis estuvo en el desarrollo del comercio, de hecho, el solamente existe un antecedente que alude al tema fronterizo en la Resolución número 10 de la ALALC expedida en 1960 referida al tráfico fronterizo como: el realizado entre poblaciones fronterizas, destinado al consumo local de carácter doméstico, en operaciones de valor y volumen reducido (Arciniegas 2018, 24). Posteriormente la ALADI en su artículo 45 expresa que: Las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios ya concedidos o que se concedan en virtud de convenios entre países miembros o entre éstos y terceros países, a fin de facilitar el tráfico fronterizo, regirán exclusivamente para los países que los suscriban o los han suscripto (Oliveros, 2012).

No es sino hasta la reforma del Acuerdo de Cartagena en 1987, que sus países miembros expresan su interés por el desarrollo fronterizo en el marco de la integración. Es así que el Acuerdo de Cartagena o Acuerdo de integración Subregional Andino, incorpora en su Artículo 3 que:

Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes (...) i) La integración física (...). Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social: (...) b) Acciones en el campo de la integración Fronteriza, entre otras.

Lo anterior pone de manifiesto que los países miembros, reconocieron la necesidad del desarrollo e integración fronteriza, como acciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados. Sin embargo, la integración fronteriza en la CAN como aspecto priorizado, se ratifica cuando los Presidentes de los países miembros deciden incluir, mediante el Protocolo de Quito, que los países emprenderán acciones conjuntas en las áreas fronterizas destinadas a impulsar el desarrollo integral de las zonas de frontera y vincular indisolublemente a los países miembros, así como robustecer la unidad geoeconómica entre ellos (Meza 2016, 56), en el manifiesto del Consejo Presidencial Andino de mayo de 1989 y en las declaraciones de Galápagos de 1989 y La Paz de 1990 (CAN 2016, 173).

De manera previa al desarrollo de instrumentos de integración fronteriza en la CAN, Ecuador y Perú deciden crear la Comisión Económica Permanente Ecuatoriano Peruana, o Peruano Ecuatoriana (CEPEP o CEPPE), que entre sus objetivos establecía que:

(...) examinar lo concerniente a las relaciones económicas y comerciales de ambos países, con orientación especial hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, las mismas que incluirán la identificación y estudio de los Proyectos de Desarrollo que resultaran conexos (Arciniegas 2018, 24).

Es, con la firma del Acta de Presidencial de Brasilia, el 26 de octubre de 1998, en la cual consta un Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, que la integración fronteriza entre ambos países obtuvo el impulso necesario.

Mediante reformas que pretendían impulsar el proceso de integración en la CAN, también se sustituyó la Junta Cartagena JUNAC, por la Secretaría General de la Comunidad Andina. En esta etapa la Secretaría General contó con el apoyo de los gobiernos de los países miembros, logrando la diversificación la agenda que incluía un mayor énfasis en lo social y ambiental. En este contexto, se profundizó la participación de los Ministros de Relaciones Exteriores a partir de 1996.

A pesar de que el proceso Andino de integración ha tenido un énfasis comercial, la CAN ha realizado esfuerzos orientados al desarrollo de instrumentos que le otorguen relevancia al tratamiento de las regiones transfronterizas en el proceso de integración, ello se debe a que la cooperación y el desarrollo transfronterizos pueden entenderse como la alianza estratégica de los actores y territorios contiguos para reforzar la integración (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 240). La materialización de esos instrumentos en el caso de la CAN inicia el 25 de mayo de 1999 a través de la decisión 459 Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo, en Cartagena de Indias – Colombia, y cuyos fines son:

- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;
- Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio;
- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus zonas de integración fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;
- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); y
- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

El objetivo fundamental de la decisión 459 es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión. Se crea adicionalmente, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANIDF), coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la decisión 459.

El desarrollo fronterizo que se establece como objetivo fundamental de la decisión 459, constituye un proceso de incorporación de las fronteras al patrimonio de cada país, según su

propia política nacional (Arciniegas 2012, 11), por lo que se establece como un espacio compartido, he ahí la complejidad de mirar a la integración en ámbitos transfronterizos como una política pública. Vale la pena señalar, que la integración fronteriza no es equivalente al desarrollo fronterizo, pues la integración fronteriza implica la formación de una región entre áreas vecinas de países que comparten frontera (Iturriza 1986, 166), en tal virtud implica un espacio de coordinación política entre naciones.

La integración fronteriza tiene como objeto propiciar el desarrollo fronterizo basado en el aprovechamiento conjunto y complementario de las potencialidades, recursos, características y necesidades comunes, compartiendo los costos y beneficios que se derivan de la integración (Oliveros 2012, 11). La delimitación de la región transfronteriza puede estar definida por un instrumento de política pública como una decisión de la CAN, o por la definición de procesos económicos y sociales que se establecen en su interior, y donde la división política administrativa de cada país instituyen factores que dinamizan, potencian (Meza 2012, 26), desestimulan o debilitan las relaciones de intercambio.

La conceptualización de las zonas de integración fronteriza (ZIF), a través de la Decisión 501 dada en Valencia Venezuela, el 22 de junio de 2001, la establece como los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de Países Miembros de la CAN para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos. En el 2002 se realizó la estructuración de ZIF Colombo-Ecuatoriana y la delimitación de la ZIF Ecuatoriano-Peruana.

Esa correspondencia que la decisión 501 señala entre los territorios nacionales contiguos, refuerza nuestra idea de la presencia de un proceso estructural de la formación regional o regionalización, que puede ocurrir a través de un proyecto de pretensiones regionales o sin él (Vivares y Calderón, 2014a). Nuestra hipótesis sostiene que las características propias de cada región explican los diferentes instrumentos aplicados en la integración transfronteriza, esa afirmación, se relaciona desde nuestro punto de vista, con el juicio que emite Elaine White, desde el estudio de la integración desde las relaciones internacionales, al señalar que, “la retórica y las políticas públicas utilizan indiscriminadamente el término integración para

denominar toda acción, objetivo, agenda, proceso de cooperación o solidaridad que varios países emprendan en conjunto” (White 2008, 227), que alude al *polity making*.

La acción de integrarse como política pública se refiere, específicamente, al:

(...) proceso de adopción de objetivos comunes, con compromisos de implementación y acciones conjuntas para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de compromisos vinculantes, con el apoyo de una estructura institucional común y un marco jurídico (CEPAL, 1997).

Ello alude desde nuestro punto de vista al establecimiento de las ZIF y también de los planes binacionales de desarrollo fronterizo, que para el caso de la frontera Ecuador – Perú, y Colombia – Ecuador se desarrollan y ejecutan en virtud del contexto, prestando particular atención a los factores contextuales históricos y territoriales.

Es por ello que la decisión 501 indica que las ZIF se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;
- c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;
- d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,

- e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

De lo anterior, se puede entrever que la región transfronteriza, específicamente las ZIF, buscan constituir un territorio en el cual se instalan procesos económicos y sociales formando una región básicamente homogénea (Meza 2008, 20), al menos en el ideal, y en donde es necesario enfatizar que su delimitación no coincide con las demarcaciones territoriales de los países colindantes, y en los cuales aparentemente adquieren primacía acciones de los estados relacionadas con seguridad y defensa.

Con la intención de otorgar una mayor integridad a la decisión 501, concretamente a la implementación de las ZIF, la CAN expidió la decisión 502 Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), que hace posible la construcción del conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio colindante de países miembros, específicamente en los pasos de frontera, donde se prestará el servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario.

Los objetivos específicos de la Decisión 502 son:

- a) Implantar un sistema eficiente e integrado de gestión y control de los tráficos bidireccionales que se canalizan por los pasos de frontera;
- b) Evitar la duplicidad de trámites y registros a la salida e ingreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos por carretera de los Países Miembros;
- c) Efectuar en los CEBAF el registro de la información sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, en forma uniforme y sistematizada por medios informáticos, para contar con estadísticas oportunas y confiables;
- d) Promover el transporte internacional directo de pasajeros y mercancías por carretera, facilitando el flujo expedito de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, aplicando procedimientos que eviten demoras, así como pérdidas y averías de los equipajes y las mercancías;
- e) Establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestatarios de servicios complementarios y usuarios, sobre las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina y las normas

binacionales que regulan el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos por los pasos de frontera, incluyendo la publicación de manuales y guías binacionales de información al público; y

- f) Otros que acuerden bilateralmente los países miembros.

Mediante la decisión 459 y la correspondiente creación del GANIDF, se crea también una contraparte institucional que, más allá de su recomendación para el establecimiento de los CEBAF, también ha apoyado la creación del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina (BPIF).

4.2.2. Evolución de la estructura gubernativa de la CAN

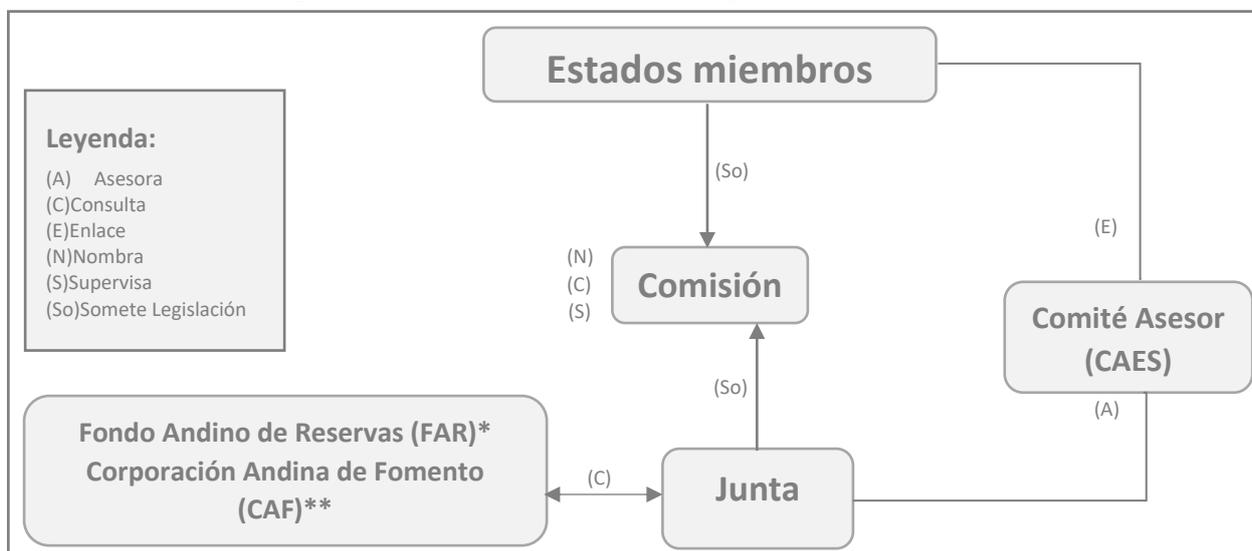
De acuerdo con Forero Rodríguez (2013), sus elementos más sobresalientes del inicio de la actual Comunidad Andina de Naciones, fueron: La constitución de una unión económica en un plazo de diez años, la armonización de políticas y programas sectoriales de desarrollo industrial, la adopción de un arancel externo común (AEC), que incidía en la liberación arancelaria y en la programación de actividades industriales, alcanzar un desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros, el establecimiento de un sistema de preferencias arancelarias instituido temporalmente, y el establecimiento de plazos para la adopción de un régimen común.

El proceso de integración, bajo ese planteamiento requiere el establecimiento de un sistema institucional correspondiente a una estructura gubernativa basada en los objetivos vigentes en 1969. Sin embargo, el Acuerdo de Cartagena inicialmente plateó su estructura gubernativa a través de la Comisión y la Junta como las dos instituciones principales, al Comité Asesor Económico y Social (CAES) como órgano auxiliar, y al Fondo Andino de Reservas (FAR), y a la Corporación Andina de Fomento (CAF) como instituciones financieras.

La estructura gubernativa del Acuerdo en 1969, presenta a la Comisión como órgano máximo, con la capacidad de legislar en virtud de alcanzar los objetivos (JUNAC 1969, Art 7); a la Junta, como el órgano técnico del acuerdo, encargado de “Velar por la aplicación del Acuerdo en cumplimiento de las decisiones de Comisión” (JUNAC 1969, Art 15); el CAES, tenía la función de servir de enlace entre los gobiernos de los Estados miembros y La Junta, también de asesorarla en las propuestas de decisiones, antes de someterlas a la su respectiva sanción por parte de la Comisión (JUNAC 1969, Art 19-20).

La estructura gubernativa simplificada con la cual se implementó el Acuerdo de Cartagena, se expone en el siguiente esquema.

Gráfico 9: Estructura gubernativa del Acuerdo de Cartagena en 1969



* Se creó con el objetivo de apoyar a los países miembros para equilibrar su balanza de pagos, contribuir a la armonización de políticas monetarias y financieras; y mejorar la liquidez de las reservas internacionales.

**Tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros a clientes públicos y privados de los países accionistas.

Fuente: Adaptado de: Bustamante, Ana Marleny (2004), "Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina" En: *Aldea Mundo*. Vol. 8. Nro.16. Universidad de Los Andes, Venezuela.

Apriori, esta estructura gubernativa puede considerarse propicia para la integración. Sin embargo, vale la pena revisar en detalle algunos aspectos operativos de su arreglo institucional. Es así, que la Comisión carecía de representatividad democrática, al no considerar en su conformación aspectos como el peso poblacional ni el tamaño de las economías de los países miembros, en la determinación del número de sus representantes, lo cual debilitó el compromiso que las naciones más grandes podían asumir, en relación a los beneficios que pueden esperarse de ellos, dado que se ofrecen ventajas a las naciones con economías más pequeñas.

Es importante señalar, que la Junta, no se conformó con un representante de cada país, sino que tuvo tres miembros que podían poseer nacionalidad de cualquiera de las naciones latinoamericanas. Esta característica pretendía garantizar la independencia del organismo ante posibles presiones de los gobiernos de las naciones inmersas en la integración, lo que la

convertía en “el órgano comunitario por excelencia” (Bustamante 2004, 18), especialmente en consideración al ISI como modelo de desarrollo bajo el cual se implementaba la integración.

Algunos cambios en las condiciones externas que determinan la adopción de un modelo particular de desarrollo, incidieron en la posterior estructura gubernativa que adquirió la CAN. En 1974, surgieron diferencias entre los países miembros, en torno a la “Decisión 24: Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”, que ocasionó que Chile abandone el acuerdo en 1976. Es claro que el trasfondo de esa decisión de Chile, es el cambio en el modelo de desarrollo que conllevaba la adopción de un modelo de corte neoliberal, que se afianzó en la década de los 80 con la crisis de la deuda de las economías latinoamericanas, y ocasionó que el proceso pierda prioridad en las agendas de los gobiernos nacionales y que “la velocidad del proceso fuera disminuyendo” (Casas y Correa 2007).

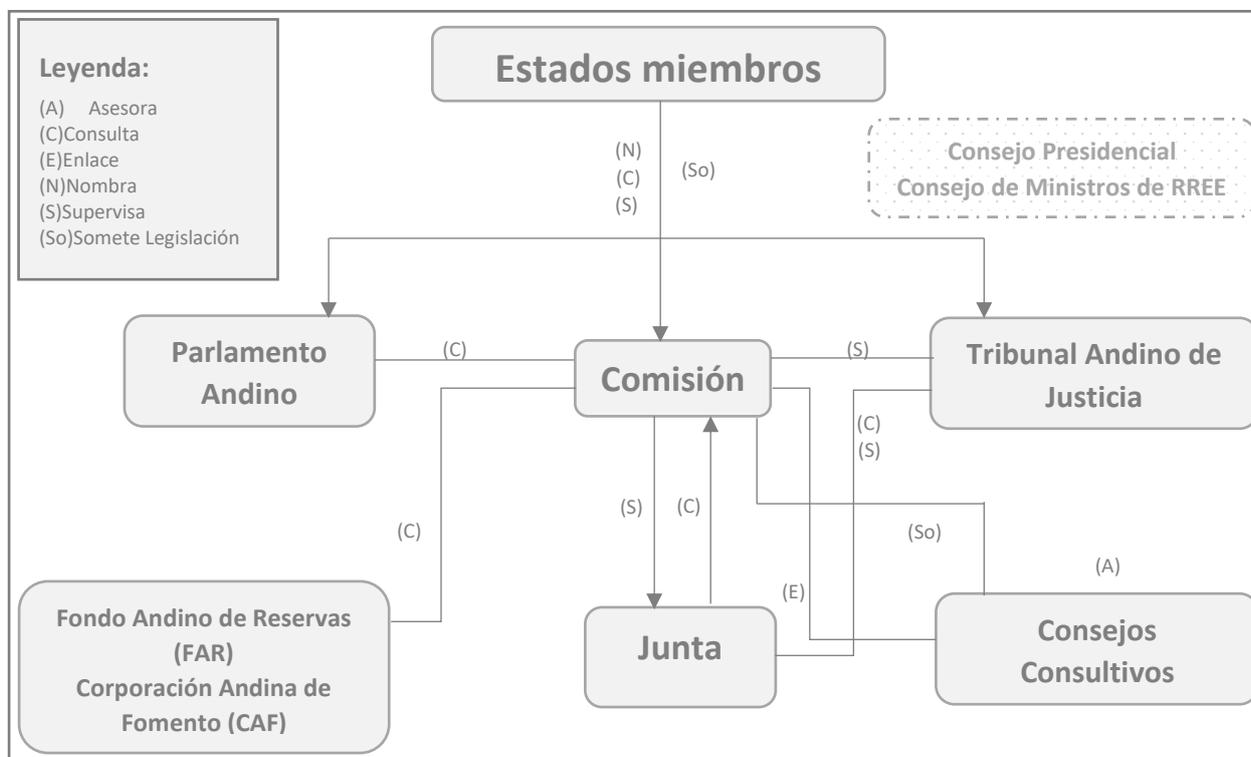
Los gobiernos nacionales que se mantuvieron en la CAN, optaron por no responder a esos cambios en el entorno político, su inacción tuvo como efecto la alteración sustantiva de los resultados esperados del proceso de integración, y se manifestaron en la inviabilidad de adoptar el AEC y constituir una unión aduanera, cuyo correlato práctico fue que la estructura gubernativa luche por mantener premeditadamente el objetivo integracionista basado en el ISI, a pesar de la presencia de cambios en el contexto, a los que se pretendía controlar, dando paso a la adopción de prácticas informales,⁴⁰ por parte de los gobiernos nacionales, y que se fueron institucionalizando debido a que por una parte, pueden dar significancia a un aspecto más relevante de la realidad, representado por adscripción a un nuevo modelo de desarrollo; y también porque su práctica regular, tiene efectos que condicionan las posteriores reformas de las instituciones formales, en este caso de la estructura gubernativa de la CAN, al constituirse en señales de deficiencias en ella.

Lo anterior nos permite rastrear los orígenes, la reproducción, la evolución de las instituciones informales, y desentrañar su interacción con la dinámica derivada de las instituciones formales en un contexto histórico y en un lugar determinado, pues los modos de cambio institucional gradual, en particular ciertos modos de transformación institucional endógena, subrayan la prevalencia de prácticas informales, ese caso ilustra una situación de *drift* o a la deriva. El

⁴⁰Se refiere a prácticas no regularizadas o no enmarcadas en las decisiones de la estructura gubernativa de la CAN.

Acuerdo de Cartagena comienza a ser conocido como Grupo Andino, y su estructura gubernativa durante el período 1979-1996 se muestra simplificada a continuación.

Gráfico 10: Estructura gubernativa del Grupo Andino 1979-1996



Fuente: Adaptado de Bustamante, Ana Marleny (2004), “Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina” En: *Aldea Mundo*. Vol. 8. Nro.16. Universidad de Los Andes, Venezuela.

En 1979 la actual CAN, inicia un proceso que modifica la estructura gubernativa implementada en 1969, y cuyos principales hitos fueron la creación del tribunal Andino de Justicia el 28 de mayo de 1979, y la creación del Parlamento Andino el 25 de octubre del mismo año. Con ello también, la estructura gubernativa de la CAN comienza a adquirir un diseño similar a la estructura de los gobiernos nacionales, donde la Comisión se constituye análogamente como el poder Ejecutivo, el Parlamento Andino como el Legislativo, y el Tribunal Andino de justicia como el poder Judicial.

En esta nueva estructura gubernativa, se aprecia su ampliación, no solo manifestada en la creación del Parlamento y el Tribunal, sino también la sustitución del CAES por dos Consejos Consultivos, uno empresarial y uno laboral, cuyos miembros se elegían por parte de las organizaciones gremiales correspondientes a cada país. Otro cambio importante fue la creación del Consejo Presidencial Andino y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

(RREE); más allá de la evidente actuación de estos organismos al interior de la estructura gubernativa, no existe evidencia formal de que formen parte de ella⁴¹, por lo que de alguna manera se incluyen como parte de los Estados miembros.

El Consejo Presidencial Andino, está formado por los presidentes de las naciones y su función es emitir directrices generales, función que recae también en El Consejo de Ministros de relaciones exteriores de los países miembros. La Comisión, aunque continúa siendo el máximo órgano de la integración, en la práctica, ve menguada su actividad al tener que guiarse por las directrices de los Consejos de Presidentes y Ministros. Los principales cambios en las funciones de la Comisión se expresan alrededor de la necesidad de adecuar los órganos del Acuerdo a la nueva estructura gubernativa, que incluye ahora al Parlamento y Tribunal Andino. La comisión pasó a tener funciones de evaluación, representación y vinculación interna. (JUNAC 1988, Art 7).

Con relación al contexto político internacional, así como por las modificaciones que venían experimentando las instituciones de la Comunidad Económica Europea (CEE), que incorporó a los Presidentes o Jefes de Estado y a sus respectivos cancilleres, dotándolos de un papel protagónico para el avance de la misma.

Frente al cambio en el modelo de desarrollo bajo el cual se implementa la integración, fue necesario también el establecimiento de reformas a los acuerdos originales, algunas de ellas fueron: la reducción de las exigencias en cuanto a plazos para la conformación de una Unión Aduanera, la flexibilizaron de los compromisos comerciales, y se mantuvo indefinida la finalización del programa de liberalización comercial para Bolivia y Ecuador. Así mismo, se postergaron los plazos para las excepciones comerciales, se admitió la firma de acuerdos comerciales bilaterales por parte de los países miembros, lo cual implicó una ruptura con relación a la concepción del sistema multilateral original. Estas reformas condujeron a que la programación industrial conjunta en base al ISI perdiera protagonismo, que se hizo tangible mediante la firma del protocolo de Quito en 1987.

Un hecho importante es que a pesar de que en este período se forma el Parlamento Andino, sus vínculos con la Comisión y la Junta no son muy claros (Bustamante 1994), quizás ello

⁴¹Estos organismos, su accionar y su carácter jerárquico al interior de la estructura gubernativa no se encuentran descritos en ninguna decisión emitida por la CAN, durante ese período.

explique la demora en la implementación de la selección de sus integrantes por sufragio directo en cada país miembro, y que la definición de sus funciones carece de precisiones⁴², porque a pesar de su aparente independencia como órgano de la estructura gubernativa de la CAN, tiene poca incidencia sobre las decisiones que emita la Comisión. Lo opuesto parece suceder con el Tribunal que fue creado con autonomía, supremacía legislativa y con capacidad de veto sobre los Estados nacionales.

De manera previa a continuar con el análisis del cambio de la estructura gubernativa de la CAN, se hace necesario precisar que los modos de cambio institucional gradual, se presentan en el transcurso del tiempo y de manera endógena al ambiente institucional (Streeck y Thelen 2005, Mahoney y Thelen 2010), y muestran cómo es que se puede producir el cambio en ausencia de lo que se puede denominar coyunturas críticas, que suelen presentarse en presencia de shocks externos (Baumgartner y Jones 1993, Capaccia y Kelemen 2007, 341-369, Krasner 1984, 223-246). Aquí concebimos a las instituciones como instrumentos distributivos que contienen cargas relacionadas con los poderes tras cualquier estructura gubernativa, enfatizando que “muchas instituciones formales tienen la intención específica de distribuirlo a determinados actores y restringirlo a otros” (Mahoney y Thelen 2010, 7-8). Lo anterior, no excluye a las instituciones informales que se adaptarían al contexto institucional formal, facilitando la transición.

De acuerdo a lo expresado en el párrafo anterior, vale retomar la noción de *layering*, que implica que se realizan enmiendas a la estructura gubernativa existente, En el caso de la transformación del CAES, en los Consejos Consultivos Empresariales y Laborales, que ahora ya no están constituidos por miembros designados por los presidentes de cada nación, sino por delegados de las organizaciones gremiales correspondientes; a nuestro juicio, se dio porque los representantes de los gremios, que pudieron haberse considerado como actores relegados dentro de la estructura gubernativa original, actuaron dentro de la estructura vigente añadiendo nuevas instituciones, que no pudieron ser bloqueadas por los interesados en mantener el *statu quo*, que pueden haberse iniciado como pequeñas acciones, pero acumularse, dando lugar al cambio.

⁴² Esto se desprende del examen del Capítulo III de su tratado constitutivo. Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/Junac/Parl1979.pdf>

En este sentido, el *layering* podría considerarse una estrategia implementada por actores que representan a la institucionalidad informal, para reformar las instituciones dominantes sin desafiar directamente los intereses que los sometían. Las instituciones informales pueden presentarse en varios niveles, situación que podría reflejar el hecho de que las instituciones formales articulan reglas formales a diferente nivel, dando lugar a instituciones informales con capacidad de adaptación que pueden comprometer, subvertir, e incluso facilitar las reformas de las instituciones formales. El sincretismo institucional, que representa a una nueva estructura gubernativa formada a partir de cambios tanto en sus componentes formales como informales (Galvin 2004), es presentada como contraparte a las situaciones en las que las instituciones formales cooptan a instituciones informales o viceversa (Tsai 2007).

La incorporación del Parlamento y el Tribunal, por una parte, se encuentran dentro de los límites con los cuales se creó la estructura gubernativa original, y por otra, se constituyen como respuesta a que la estructura gubernativa original, ha reducido su relevancia y eficacia, dados cambios en el contexto.

Específicamente en cuanto a la preferencia por un modelo de desarrollo que desplazó al ISI. Consideramos que este cambio corresponde a *conversión*, que resulta de la incorporación de nuevos intereses, que, si bien son afines a la estructura gubernativa original, conforman una coalición que en lugar de dismantlarla, la utiliza de nuevas maneras (Selznick, 1949), manteniendo constantes muchos de sus elementos originales con el fin de cumplir nuevos objetivos (van der Heijden 2010), sobre una reconfiguración de los previstos originalmente.

Si adaptamos la noción de consistencia como atributo del diseño de políticas públicas a la estructura gubernativa, noción que alude a alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal en el cumplimiento de los objetivos planteados (Howlett y Rayner 2013), y consideramos que el *layering* puede sentar las bases para la *conversion* (Hacker 2004, 250), que se facilitan a su vez por cambios en el contexto, referidos al modelo de desarrollo, podríamos advertir que el *layering* y la *conversión*, proporcionan en el caso de la estructura gubernativa de la CAN, un medio informal que evita la confrontación directa para introducir el cambio. Lo anterior resalta la capacidad de adaptación de las instituciones informales, frente a brechas provocadas por el contexto, y su incidencia en los intereses de los actores de la economía política y la institucionalidad formal.

Un hecho que recoge los cambios que se venían produciendo en la estructura gubernativa de la CAN -y la indefinición de los vínculos entre la Comisión y el Parlamento y el Tribunal- es que para 1992, mientras que el intercambio comercial entre los países de la CAN mantenía una tendencia creciente, se mantenían inconclusos los procesos de adopción de un Arancel Externo Común (AEC) y consecuentemente la conformación de una Unión Aduanera, sin mencionar a la armonización de políticas macroeconómicas. Esto se presentó en buena medida, debido a un distanciamiento político del Perú, ya que el presidente Peruano disolvió el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, lo que desembocó en la suspensión temporal del Perú, como una señal del desacuerdo de los otros países miembros de la CAN, frente a esas acciones.

La suspensión temporal del Perú, fue adoptada a través de la Decisión 321 que estableció que:

Artículo 1.- El Perú suspenderá sus obligaciones con respecto al Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común hasta el 31 de diciembre de 1993.

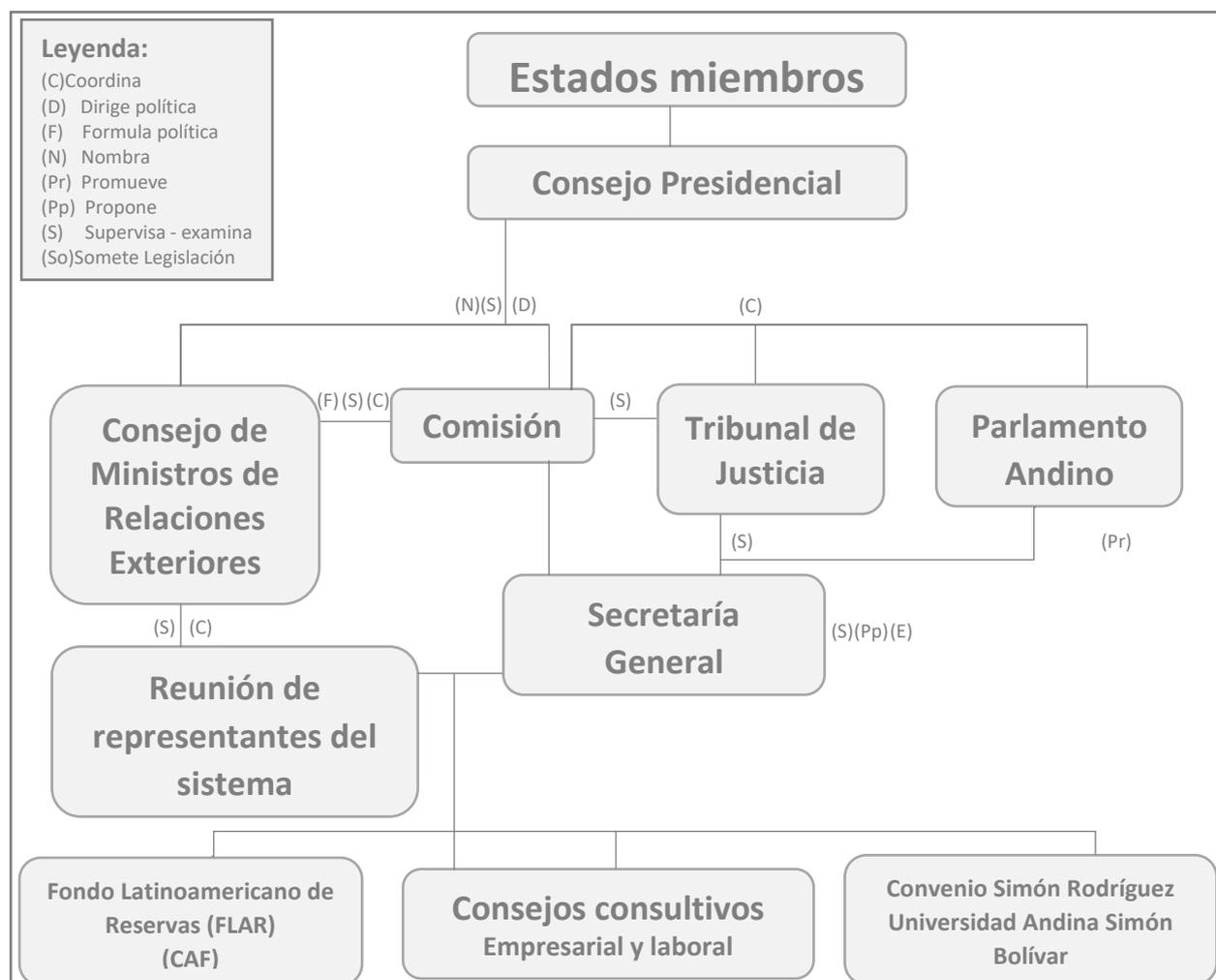
Artículo 2.- Durante el período señalado en el artículo anterior, el Perú no participará en la adopción de decisiones relativas a la armonización de políticas macroeconómicas, a la definición de Arancel Externo Común, al perfeccionamiento de la Zona de Libre Comercio Andina, ni a las negociaciones comerciales que los restantes países adelanten con terceros; en consecuencia, las decisiones que se adopten en tales materias no serán de aplicación para el Perú. El Perú mantendrá una condición equivalente a la de observador (...).

Artículo 3.- No obstante lo dispuesto en los artículos precedentes, el Perú podrá celebrar acuerdos comerciales con cualesquiera de los Países Miembros en el marco del ordenamiento jurídico vigente en el Grupo Andino.

Anteriormente establecimos como informales, a prácticas no regularizadas o no enmarcadas en las decisiones de la actual CAN, lo que implica que las reuniones del Consejo Presidencial Andino se consideren como informales. Es así que la informalidad comienza a formalizarse en 1995, en la VII Reunión de presidentes, en la cual se da paso al nuevo diseño de la estructura gubernativa de la CAN. Su formalización definitiva se da en 1996 con la firma del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Protocolo de Trujillo, a través del cual se crea la CAN actual, cuya estructura gubernativa pasa a estar conformada por los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), que formaliza a aquellos que no estuvieron incluidos dentro del texto codificado del Acuerdo de Cartagena.

La estructura gubernativa implementada a partir de 1996, se presenta a continuación.

Gráfico 11: Estructura Gubernativa de la CAN desde 1996



Fuente: Adaptado de Bustamante, Ana Marleny (2004), “Desarrollo Institucional de la Comunidad Andina” En: *Aldea Mundo*. Vol. 8. Nro.16. Universidad de Los Andes, Venezuela.

El nuevo diseño de la estructura gubernativa de la CAN, es un tema que ha estado presente en la primera parte del siglo XXI sin que logre resolverse (Forero 2013, 109), en buena parte porque aunque “no hay una clara distinción entre instituciones principales y auxiliares, del texto del Protocolo se infiere que las últimas son auxiliares⁴³ ya que no se establecen funciones para ellas” (Bustamante 1994, 22), en referencia a los Consejos Consultivos, que se mantienen con su misma estructura y con las funciones de emitir opiniones ante el Consejo de Ministros, la Comisión o la Secretaría General; a solicitud de estos o por iniciativa propia, sobre los programas o actividades del proceso de integración subregional. También podrán ser

⁴³No principales o subalternos.

convocados a reuniones de los grupos de trabajo y de expertos gubernamentales, vinculados a la elaboración de proyectos de decisiones y podrán participar con derecho a voz en las reuniones de la Comisión (Protocolo de Trujillo Art. 44).

En la nueva estructura gubernativa, la Comisión ya no es el organismo superior, y pasa a encargarse de formular, ejecutar y evaluar la política de integración en materia de comercio e inversiones. La Comisión emite legislación a través de Decisiones, y también le corresponde adoptar medidas para el logro de los objetivos de la CAN, y para dar cumplimiento a las directrices del Consejo Presidencial, así como aprobar, negar, o enmendar las propuestas planteadas por los países miembros o la Secretaría General (Protocolo de Trujillo Art. 22).

La Junta fue reemplazada por la Secretaría General, que adquirió calidad de ejecutivo de la CAN. Entre sus funciones se destacan atender las disposiciones del Consejo de Ministros y de la Comisión, efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los órganos del SAI y otros que a su juicio sean necesarios (Protocolo de Trujillo Art. 30). La Secretaría General, adquiere una función de coordinación política al interior del SAI, y se establece que estará dirigida por un Secretario General, que será electo por Consejo de Ministros, y escogido entre candidatos postulados por los países miembros, y deberá poseer nacionalidad de alguno de ellos.

Al Tribunal Andino se le añaden nuevas competencias: 1) el recurso por omisión o inactividad, aplicable cuando un órgano del SAI deja de cumplir sus funciones; 2) la función arbitral; y 3) la jurisdicción laboral; que se suman a la Acción de Nulidad; la Acción de Incumplimiento; y la Interpretación Prejudicial (Sánchez 2000,39). Dentro de las reformas en la estructura gubernativa que planteó el Protocolo de Trujillo, las personas naturales o jurídicas pueden acudir directamente al él, cuando sientan afectados sus derechos o intereses.

El Parlamento Andino continua carente de una posibilidad real de acción en favor de la integración, sigue permaneciendo poco clara su vinculación dentro de los organismos del SAI, más allá del apoyo a los gobiernos de los países miembros en la armonización de legislaciones⁴⁴, e impulsar en la medida de lo posible, la integración Andina.

⁴⁴ Disponible en: <https://parlamentoandino.org/quienes-somos/>

Con relación a este último cambio en la estructura gubernativa de la CAN, lo que se puede apreciar es que la Junta, fue sustituida por la Secretaría General, cambio que corresponde a un *displacement*, que si bien en la literatura relacionada con los modos de cambio institucional gradual, es el modo menos común, ya que se ve precedido por eventos muchas veces considerados como extremos, y que en el caso de los países miembros de la CAN se dio principalmente por la presencia de lo que se denominó como la crisis de la deuda. Paralelamente, se distingue que la Comisión permanece al interior de la estructura gubernativa pero pierde relevancia como consecuencia de cambios que corresponden a procesos más lentos, como la adquisición del estatus formal del Consejo de Presidentes; y correspondería al modo de cambio conocido como *exhaustion*.

El *exhaustion* se presenta en el caso de la CAN porque las funciones de la Comisión se tornan anacrónicas, debido a transformaciones en las condiciones estructurales, como el cambio en las preferencias en el modelo de desarrollo y la crisis de la deuda. En este punto vale la pena realizar una distinción pues podría sostenerse que estos cambios estructurales conducirían a un *drift*, en el cual los organismos como la Comisión conservarían sus funciones que representan la esencia de su creación. En el *exhaustion* se presenta una ruptura institucional, representada por el cambio en sus funciones, que de mantenerse así podrían conducir a “auto-socavar” la dinámica institucional (Greif y Laitin 2004, 633).

Un aspecto que consideramos importante señalar es que “A partir de 1999 se pusieron en marcha o se reactivaron algunas líneas de acción que podrían tener impacto sobre las brechas existentes, tales como los programas de integración y desarrollo fronterizo” (CAN 2017, 40). Lo anterior, a nuestro juicio, tiene como antecedente y como detonante al acuerdo de Paz firmado por el Ecuador y Perú en 1998, dando paso a la expedición de la decisión 459 Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo en 1999; lo que viabilizó adicionalmente el financiamiento de programas que contribuyan a la disminución de las disparidades económicas en las que se incluye el desarrollo fronterizo.

Cabe mencionar que el acuerdo que da paso a la instauración de la CAN, vigente en la actualidad, menciona en su artículo 3, que:

Para alcanzar los los objetivos se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:
(...) **j**) Tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

Complementariamente a los mecanismos antes enunciados, se adelantarán, en forma concertada, los siguientes programas y acciones de cooperación económica y social:

(...) **b)** Acciones en el campo de la integración fronteriza; (Acuerdo de Cartagena 1969).

Con relación al Consejo Presidencial Andino, que inicia su acción a partir de 1979 pero que adquiere formalidad a través de su incorporación en la estructura Gubernativa a partir de 1996, los aspectos relativos a la integración y desarrollo fronterizo, han sido contemplados en las siguientes reuniones realizadas a partir de la formalización del Consejo Presidencial Andino:

- X reunión del consejo presidencial andino, realizada en Guayaquil-Ecuador, 4 y 5 de abril de 1998;
- XIV reunión del consejo presidencial andino, Quirama, Antioquia-Colombia, 28 de junio de 2003;

La incorporación de la inclusión de aspectos relativos a la integración y desarrollo fronterizo realizada en la X reunión del consejo presidencial andino, es coincidente temporalmente, con las negociaciones de paz entre Ecuador y Perú.

Lo anterior, también ha impulsado que se obtenga financiamiento de organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en temas como Desarrollo Fronterizo, y consecuentemente se construya un banco de proyectos de integración y desarrollo fronterizo de la CAN, que entre otros temas forman parte de la Cooperación técnica Internacional para apoyar a la integración andina.

La integración fronteriza, también ha formado parte de la estrategia de la CAN relativa a la coordinación de políticas, es así que:

- En 1972, la Junta del Acuerdo de Cartagena presentó a los Países Miembros las “Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo”, que incluía el tratamiento a la integración física.
- En 1979, la Junta del Acuerdo de Cartagena elaboró una: Evaluación del Proceso de Integración 1969 – 1979. Una de las bases de ese proceso de evaluación fue un informe de consultoría, denominado: Elementos para Posibles Orientaciones del Proceso de Integración Andina, elaborado por Emilio Castañón, que concluye que:

En lo global y metodológico, cabría terminar afirmando que solo en la medida que se logre coordinar medidas que de lo espacial lleguen a lo político, a través de lo demográfico, lo económico y lo social, el Grupo Andino podrá ver con confianza el futuro (CAN 2017, 84).

Que en nuestro juicio contribuye a resaltar la importancia de la integración transfronteriza.

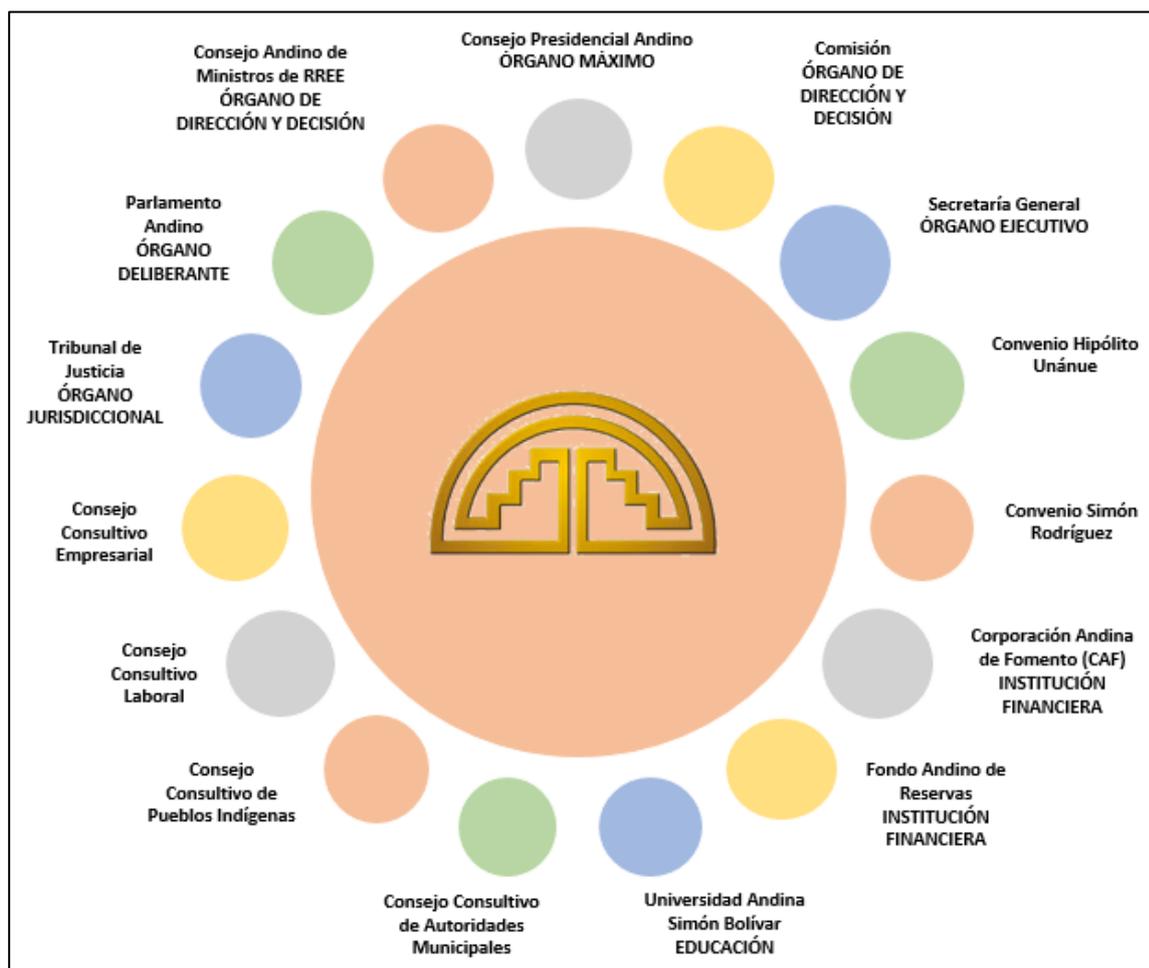
- En 1983, la Junta propuso el Plan de reorientación del Proceso Andino de Integración, acogido por la Comisión, y que incluía 8 estrategias, entre ellas la de Integración física, fronteriza y turismo.

Consideramos que a partir de la formalización del Consejo Presidencial Andino en la estructura Gubernativa de la CAN, los aspectos relacionados a la integración fronteriza, adquieren mayor relevancia pues se comienza a tratar con mayor profundidad, temas relacionados con la circulación de personas, bienes, capitales y servicios; que implican entre otros, el impulso al desarrollo del transporte, la infraestructura y las fronteras; resaltando la importancia del factor contextual territorial y el desenvolvimiento histórico que ha tenido la CAN, y en la instrumentación de la política pública de integración.

4.3. El Sistema Andino de Integración (SAI)

No se puede analizar el proceso andino de integración sin tomar en cuenta al SAI. Su finalidad es: permitir una coordinación efectiva entre todos los órganos e instituciones para profundizar la integración andina, promover su proyección externa y robustecer las acciones relacionadas al proceso, también se estima que amplía el alcance de la CAN hacia temáticas que van más allá de lo puramente económico y comercial (CAN 2017, 62). La representación gráfica del SAI, puede apreciarse a continuación:

Gráfico 12: El sistema Andino de Integración (SAI)



Fuente: Adaptado de CAN (2017)

El SAI, representa el conjunto de instituciones que forman parte de la CAN. Sin embargo una de las instancias poco conocidas del SAI es el Consejo Consultivo de autoridades Municipales, creada mediante la Decisión 585 en mayo de 2004, y que tiene su antecedente en la Creación de la red Andina de ciudades conformada en Quito en septiembre de 2003. La Red Andina de Ciudades se configuró en razón de las siguientes Unidades Temáticas:

- Promoción de las relaciones comerciales, concertación de negocios y fortalecimiento de las MIPYMES;
- Intercambio y cooperación académica y profesional;
- Impulso a la conectividad entre las ciudades;
- Fomento de la cooperación cultural;
- Difusión de las experiencias e iniciativas de gestión municipal;
- Turismo; y,
- Medio ambiente.

Quizás por ello y en virtud de un nuevo contexto en el desenvolvimiento de los países miembros de la CAN, se plantea en el corto plazo una reingeniería del SAI, que estaría orientada principalmente a: 1) Reestructurar el SAI para adecuarlo a las nuevas realidades y retos del contexto internacional, b) Aspectos sociales de la integración, c) Profundización de la integración comercial, d) Interconexión eléctrica, y e) Convergencia con otros mecanismos de integración. (CAN 2017). En ese orden de ideas, nos parece que se debería fortalecer instancias como el Consejo Consultivo de Autoridades Municipales, transformándolo de un organismo de consulta y propuestas hacia un organismo con una mayor capacidad de incidencia en las decisiones adoptadas.

Esta idea alude a la gobernanza regional o *policy-making*, que se interesa en los mecanismos a través de los cuales se regulan nuevas comunidades políticas, como sin duda son las sociedades transfronterizas, que a nuestro juicio deben adoptar un rol más vigoroso en el proceso de integración, pues en ella se definen una serie de instituciones informales que es necesario considerar en virtud de mejorar el diseño de la política pública de integración, con mayor adecuación al contexto, y por lo tanto con una mayor posibilidad de alcanzar sus objetivos, ello involucra un esfuerzo consciente por maximizar sus efectos deseados de la estructura gubernativa al frente de la integración. En ese sentido se busca reestructurar la estructura gubernativa de la CAN, a la que podría considerarse como un *policy mix*, en lugar de empezar desde cero.

Capítulo 5

La integración como objeto de estudio de las políticas públicas

Esta investigación busca aportar al estudio de la política pública de integración, superando los aspectos relativos al intercambio comercial, reconociendo su importancia, pero en la voluntad de aportar desde el análisis de los factores contextuales histórico y territorial en regiones transfronterizas, en las que se presentan por ejemplo disparidades económicas que la integración busca corregir. Algunas reflexiones que contribuyen a sostener la orientación no comercial de nuestra investigación se desarrollan a continuación.

Más allá de la generación de economías de escala que prometían los procesos de integración inicialmente, la experiencia parece señalar que sus resultados no fueron del todo óptimos, ello contribuyó a que los países miembros de la CAN, extendieran su alcance a aspectos como el transporte, el desarrollo de la infraestructura vial, una mayor apertura e impulso al relacionamiento con otros procesos de integración, una mayor permisividad al establecimiento de relaciones comerciales con terceros países, pero también del reconocimiento a la necesidad de brindar un tratamiento de mayor adecuación a las regiones transfronterizas, no solo porque contribuyen a mejorar el intercambio comercial sino porque dada la ampliación de actores involucrados en su implementación, se hace necesario mejorar la coordinación interinstitucional, y estimamos que es donde entra en juego la gobernanza de la integración regional (De Lombarde; Estevadeoral, y Souminen 2008, 1), y donde se expresa el *policy making* de la integración.

La experiencia de la Unión Europea en cuanto a la integración fronteriza, la ubica como un elemento que la ha apuntalado, y demuestra también que, una vez mejoradas las disparidades económicas en las fronteras internas entre los países integrados, es posible dedicar una mayor atención a las fronteras de la región conformada por dichos países, como una manera de mejorar los beneficios de la integración.

De acuerdo con Oliveros (2002), la integración fronteriza contribuye a la integración regional por lo menos tres dimensiones:

1. En la superación de los desequilibrios del desarrollo en las regiones fronterizas nacionales;
2. En el afianzamiento de los procesos de integración económica, y;

3. En la articulación de los países con el contexto internacional.

Tomando en cuanto lo anterior, y en atención a que esta investigación persigue tres objetivos: a) explicar cómo el factor contextual territorial, expresado a través de redes de asentamientos humanos, incide en el diseño de políticas públicas; b) develar el énfasis de política, implícito en la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto⁴⁵. Conviene iniciar la caracterización de los factores contextuales territorial e histórico en las regiones transfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú, considerando que cada una de ellas tiene características singulares. El límite del territorio ecuatoriana con Colombia y Perú, tienen las siguientes longitudes y contemplan las circunscripciones territoriales que se presentan en el cuadro a continuación:

Tabla 8: Fronteras del Ecuador con Colombia y Perú

Colombia – Ecuador 586 kilómetros	Ecuador – Perú 1.529 kilómetros
<p>Las provincias del Ecuador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Esmeraldas; ▪ Carchi, y; ▪ Sucumbíos*. <p>Los departamentos de Colombia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Nariño, y; ▪ Putumayo**. 	<p>Las provincias del Ecuador:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ El Oro; ▪ Loja; ▪ Zamora Chinchipe; ▪ Sucumbíos*; ▪ Orellana; ▪ Pastaza; ▪ Morona Santiago, y; ▪ Napo. <p>Los departamentos del Perú:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Loreto***; ▪ Piura; ▪ Tumbes; ▪ Cajamarca, y; ▪ Amazonas.

*La provincia ecuatoriana de Sucumbíos es frontera con Colombia y Perú;

**El departamento colombiano de Putumayo es fronterizo con Ecuador y Perú;

***La provincia peruana de Loreto es frontera con Colombia y Ecuador;

Fuente: Adaptado de CAN (2017)

De acuerdo con Rhi-Sausi y Oddone (2012), la cooperación transfronteriza se favorece bajo principalmente tres condiciones:

⁴⁵ Si es de interés se puede revisar: <http://www.flacsoandes.edu.ec/biblio/catalog/resGet.php?resId=18549>

- a) Que los territorios comprendidos participen en un proceso de conectividad física;
- b) Que se cuente con una voluntad y un acuerdo político de alto nivel entre los países involucrados que permita materializarse en algún marco institucional de ordenación de sus relaciones y,
- c) Que se reconozca la participación de los gobiernos subnacionales fronterizos, en cuanto a los articuladores de los actores locales, como instancia institucional fundamental para una positiva gobernanza transfronteriza (Rhi-Sausi y Oddone 2012, 241).

Si consideramos lo anterior, y atendiendo también a la teoría sobre la conformación de regiones que fue revisada previamente, se puede decir que las regiones transfronterizas podrían conformarse, en primer lugar, de manera espontánea por las relaciones entre sus miembros y que rebasan los límites de la división política administrativa de los países integrados; o provienen de la formalización de instrumentos como la decisión 501 de la CAN que dio origen a las ZIF. Cabe mencionar que, al menos en el tratamiento y formulación de instrumentos para la integración fronteriza, la CAN aventajó al MERCOSUR. Un ejemplo de ello, y sin desconocer antecedentes que pudieron existir, es que se crea el subgrupo de trabajo No. 18 “Integración fronteriza, de acuerdo a la resolución MERCOSUR/GMC/RES. Nro. 59/15, el 19 de diciembre de 2015.”⁴⁶

Sin embargo, y en atención al reconocimiento de la participación de los gobiernos transfronterizos como articuladores de los actores locales, parece presentarse cierta dicotomía en el proceso de integración andino que por una parte los reconoce como parte del Sistema Andino de Integración (SAI), como se puede apreciar anteriormente, pero es poca la información que se presenta sobre su funcionamiento en los documentos oficiales de la CAN, por ejemplo, en el texto “Rumbo a los 50 años. El arduo camino de la Integración” de mayo de 2017, en el cual se menciona al Consejo Consultivo de Autoridades Municipales, pero es poca la información que se puede obtener sobre su trabajo, que parece limitarse a participar programas específicos como por ejemplo, en cuanto al intercambio de experiencias entre gobiernos locales, y al desarrollo, más no priorización, del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), que cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y de la Unión Europea (UE).

⁴⁶ Se puede revisar la resolución en: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7420/1/res_059-2015_es_integracionfronteriza.pdf.

Fruto de este apoyo, se establecieron, algunos proyectos que pueden ser considerados como instrumentos de la política pública de integración del Ecuador en sus regiones transfronterizas, como son:

- Con la AECID el Plan de Acción 2012-2014, que contempla la ejecución de tres proyectos de desarrollo en las ZIF de la CAN, priorizados por el GANIDF, en su XXXII Reunión del 26 de noviembre de 2012. De los cuales, se implementa en la ZIF entre Colombia y Ecuador, el Proyecto de Conservación de los Recursos Hídricos en la Cuenca Binacional Carchi Guáytara, formulado por el Comité de Gestión Binacional, la Gobernación de Nariño, Colombia, y el Gobierno Provincial de Carchi, Ecuador;
- Con la UE, el Convenio de Financiación DCI/ALA/2007/018-993 “Apoyo a la Cohesión Económica y Social en la CAN – CESCAN I”, el 28 de mayo de 2008, respaldado por la Decisión 727, en el que se establecieron los siguientes proyectos en las ZIF transfronterizas del Ecuador: i) Proyecto de Residuos Sólidos entre Tulcán e Ipiiales; ii) Proyecto Red Binacional de Salud entre Zumba en Ecuador y San Ignacio en Perú;
- En el 2009 con la UE, el programa CESCAN II, respaldado por la Decisión 744, que buscó contribuir al fortalecimiento de los Países de la CAN en el diseño de política regional de desarrollo territorial, a través de la implementación de acciones piloto de cooperación fronteriza y regional. Los proyectos de desarrollo fronterizo para regiones transfronterizas del Ecuador fueron: i) Educación Intercultural en contextos de diversidad cultural y lingüística de las provincias de San Ignacio en Perú y Zamora Chinchipe en Ecuador; ii) Mejoramiento de las condiciones sanitarias y ambientales en la frontera pacífica andina de Colombia y Ecuador;
- El convenio de financiación DCI-ALA/2011/022-123 “Integración Regional Participativa en la Comunidad Andina (INPANDES)”, el 21 de diciembre de 2012, con la venia de Bolivia, Ecuador y Perú, y la no objeción de Colombia, que buscó consolidar condiciones para el desarrollo sostenible con la participación organizada de la Sociedad Civil, que se ejecuta a través de contratos de subvención en ámbitos transfronterizos; y que para regiones transfronterizas del Ecuador correspondieron a: i) Desarrollo e integración urbana de localidades vecinales fronterizas de Ecuador y Perú; y, ii) Modelo de desarrollo territorial fronterizo para la mejora de las condiciones ambientales y de vida en la cuenca alta del río Carchi, entre Colombia y Ecuador.

Programas y proyectos que a nuestro juicio poseen todas las características de instrumentos de política pública, al constituirse como medios que utiliza el gobierno (Hood y Margetts 2007, 2), para obtener sus objetivos, pero que a su vez, nos permiten entrever, el papel del Consejo Consultivo de Autoridades Municipales, y de otro arreglo institucional, dentro de la estructura gubernativa de la CAN, relacionado con él y antecesora del mismo, que es “la Red Andina de Ciudades”, creada en Quito en septiembre de 2003; cuyas unidades temáticas son: a) el fortalecimiento de las micro, pequeña y mediana industria (MIPYMES), que generalmente se encuentran en las ciudades -en virtud de sus economías de aglomeración y las consecuentes internalización de externalidades-; b) el Intercambio y la cooperación académica y profesional; c) Impulso a la conectividad entre ciudades; d) Difusión de las experiencias e iniciativas de gestión municipal; e) Turismo; y, e) Medio ambiente; tienen dentro del diseño de la política pública de integración.

5.1. Diseño de política pública y factores contextuales

A nivel teórico hemos partido de la noción de *policy mix*, que en su forma más simple podría entenderse como la combinación de varios instrumentos, y a partir de esa noción, desarrollamos la teoría del nuevo institucionalismo histórico en función de la dependencia del sendero local, que alude a un lugar específico y a los modos de cambio institucional gradual, que refieren a procesos históricos determinados. Es así que, en atención a los elementos del nuevo institucionalismo histórico podemos caracterizar al lugar, o factor contextual territorial compuesto por las regiones transfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú; y a sus factores contextuales históricos que son propios de cada región en el marco de la política pública de integración.

La noción de *policy mix* y su alcance analítico, puede ser entendida entonces mediante su contenido y su enfoque. El análisis de su contenido se relaciona con el nivel de abstracción al cual se desarrolla la investigación, es decir su propósito, sus objetivos y los ajustes que se deban realizar, especialmente en atención a los factores contextuales; mientras que el enfoque se relaciona con una determinada lógica de carácter general, que da paso a la implementación de mecanismos que se componen de diferentes instrumentos, y sus respectivas calibraciones, que deberán atender también a los factores contextuales. En el cuadro a continuación, presentamos el esquema de lo descrito anteriormente:

Tabla 9: Policy mix, alcance analítico, contenido y enfoque

POLICY MIX		Análisis de contenido de la política pública		
		Alto nivel de abstracción	Operacionalización a nivel de programa	Específico, medidas de fondo
Enfoque de la política pública	Fines, metas y objetivos	METAS ¿Qué ideas generales gobiernan el desarrollo de la política pública?	OBJETIVOS ¿Qué es lo que la política pública formalmente busca lograr?	AJUSTES ¿Cuáles son los instrumentos específicos para alcanzar las medidas de fondo?
	Instrumentos	LÓGICA ¿Qué normas generales guían las preferencias de implementación?	MECANISMOS ¿Qué política específica, qué instrumentos se usaron?	CALIBRACIÓN ¿Cuáles son las formas específicas en las que los instrumentos se usaron?

Fuente: Adaptado de Kern y Howlett (2009)

Los *policy mixes* están compuestos de fines, metas y objetivos, e instrumentos de política pública, en varios niveles de generalidad. Las políticas públicas de múltiples niveles, su naturaleza intersectorial y de largo plazo; plantean desafíos para los modelos estándar de cambio, que se desarrollaron en contextos de sectores únicos y sobre horizontes de temporales más cortos (Wellstead, Rayner y Howlett 2016, 1874). En ese sentido su aplicación es justificada para esta investigación, en virtud de la estrecha relación que vincula a la integración y al desarrollo.

Debemos recordar, que de acuerdo con Howlett y Rayner (2013), el diseño de políticas públicas puede ser evaluado en función de los atributos de consistencia, coherencia y congruencia. La consistencia, alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal, en el cumplimiento de los objetivos planteados; la coherencia, refiere a la capacidad de coexistencia de varios objetivos y metas que deben ser cumplidos en diferentes plazos, y sobre la base de instrumentos de política desarrollados a lo largo del tiempo; la congruencia, implica la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional, apoyándose mutuamente.

Dado nuestro interés en evaluar los atributos del diseño de la política pública en la implementación de la integración en regiones transfronterizas del Ecuador, conviene también

sistematizar las nociones que representan los diferentes modos de cambio institucional gradual, con el fin de analizar a través de ellas, los atributos del diseño de la política pública de integración. En el cuadro a continuación, presentamos dicha sistematización.

Tabla 10: Sistematización de nociones del nuevo institucionalismo histórico

Proceso histórico institucional	Descripción
Coyunturas críticas	Pueden ser consideradas como marcadores iniciales de procesos dependientes del sendero
Condiciones permisivas	Dan paso a coyunturas críticas en las que: (...) la variación en su despliegue a través de los contextos, es clave para explicar los legados políticos y los resultados divergentes entre unidades de análisis (Collier y Collier 1991, 31-34).
Condiciones productivas	Actúan dentro del contexto de las condiciones permisivas para ocasionar el cambio. Ambas son factores de la coyuntura crítica que dan forma a los resultados iniciales y que se reproducen posteriormente cuando la coyuntura crítica llega a su fin. (Collier y Collier 1991, 31-34)
Dependencia del sendero	Situación en la que revertir su tendencia o trayectoria, resulta cada vez más difícil en relación al transcurso del tiempo (Fioretos, Falletti y Sheingate 2016).
Dependencia del sendero local	Es una dependencia del sendero que puede ser atribuible a un lugar específico (Amin 1999). Emerge como una composición resultante de las coaliciones de actores y eventos históricos propios de un lugar, pero sujeto a factores institucionales heredados, en el marco de la relación entre <i>policy patching</i> y <i>policy packaging</i> , enfatiza las formas intermedias de gobernanza
<i>Intercurrence</i>	Todo cambio, incluso los que se presentan en las coyunturas críticas, se encuentra acompañados por la acumulación de controles de varias instituciones de gobierno que compiten entre sí, por lo que la conclusión que se espera de la política será un mal acoplamiento entre instituciones y políticas públicas, operando simultáneamente (Orren y Skowronek 2004, 108).
<i>Displacement</i>	Consiste en la eliminación de uno o más elementos existentes y la introducción de nuevos.
<i>Layering / Tense layering</i>	Cuando nuevos elementos son introducidos en un conjunto preexistente, generalmente ocasiona incoherencia entre objetivos e inconsistencia entre instrumentos / Los efectos de interacción entre dos capas y las consecuencias para la dirección futura de una política (Wellstead, Rayner y Howlett 2016).
<i>Drift</i>	Se entiende como el cambio de impacto de las normas existentes debido a cambios en el medio ambiente.
<i>Conversion</i>	Se presenta a través de la modificación de las normas existentes debido a su redistribución estratégica.
<i>Exhaustion</i>	Describe como los costos crecientes de una política pública pueden socavar fuentes cruciales de apoyo entre actores poderosos, y al mismo tiempo, llevar a la percepción entre los afectados, de que en virtud de esa falla, se necesita una reforma
<i>Policy patching</i>	Se relaciona con la política pública implementada y se deriva de calibraciones y ajustes para optimizarla, que conducen a la constitución de un nuevo <i>policy packaging</i> . Según Wellstead, Rayner y Howlett (2016), se trata de una forma de <i>tense layering</i> .

Proceso histórico institucional	Descripción
<i>Policy packaging</i>	Con relación a la formulación de políticas públicas, involucra un esfuerzo consciente por maximizar sus efectos esperados y minimizar sus efectos no deseados. Busca reestructurar un <i>policy mix</i> , en lugar de empezar desde cero. (Wellstead, Rayner y Howlett 2016).

Fuente: Varios autores

Consideramos que evaluar el diseño de política pública a través de sus atributos, implica entender los procesos de decisión y la racionalidad que los sustenta, es decir sus objetivos, fines y metas; que buscan ser alcanzadas a través de una combinación determinada de instrumentos que recogen, condensan y les dan sentido. Implican, por tanto, cómo los individuos las interpretan y qué factores son los más relevantes para esta interpretación (Siddiki 2014), que está dada por el contexto, y también sus consecuencias.

Si evaluar el diseño de política pública mediante sus atributos implica valorar su consistencia, o la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal, en virtud de una determinada región; y valorar también su coherencia, referida a la capacidad de coexistencia de varios objetivos, metas y fines que deben ser cumplidos en diferentes plazos. Las posibles adopciones de determinados diseños se enmarcan en las diferentes alternativas de *policy mixes* -que los diseñadores de política pueden adoptar- y que serán congruentes en función de su adecuación a los factores contextuales. Lo anterior nuevamente justifica la evaluación del diseño de la política pública de integración del Ecuador en sus regiones transfronterizas.

Damos paso a dicha evaluación, a partir de la descripción de los procesos históricos de las regiones transfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú, y de la caracterización espacial de esas regiones utilizando a las redes urbanas con ese fin.

5.2. Proceso histórico en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador

Colombia y Ecuador comparten una frontera terrestre de 585 Km. Área en la que ha existido un relacionamiento transfronterizo basado en vínculos familiares y comerciales, y que no ha provocado mayores controversias entre los gobiernos de ambos países. La franja fronteriza colombiana está compuesta por dos departamentos: Nariño y Putumayo del lado colombiano, y en Ecuador por las provincias: Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos. Durante la colonia, los actuales territorios de Ecuador y Colombia formaron parte del Virreinato de la Nueva

Granada. En 1822, una vez independizada, la Real Audiencia de Quito se anexó a la Gran Colombia, hasta su separación el 13 de mayo de 1830.

El primer conflicto limítrofe se desarrolló de forma posterior a la batalla de Pichincha (24 de mayo de 1822), en la época de la Gran Colombia, pues las autoridades consideraban a Tulcán como parte de la provincia de Pasto, hecho que fue refutado Sucre señalando que Tulcán siempre perteneció a la Real Audiencia de Quito (Torresano 1945, 62), hecho que puede ser atribuible al principio *Uti Possidetis Juris*.

En 1830, Juan José Flores, primer presidente ecuatoriano, solicitó que las provincias de Pasto, Popayán y Buenaventura se incorporaran al Ecuador, lo cual provocó la reacción del Gobierno colombiano, causando un enfrentamiento armado que concluyó con el Tratado de Paz, Amistad y Alianza entre la Nueva Granada y el Ecuador, firmado en Pasto el 8 de diciembre de 1832. Se fijó el río Carchi como límite fronterizo entre ambos países. Quedó, sin embargo, pendiente la decisión de la soberanía en los puertos de La Tola y Tumaco, en la provincia de Buenaventura (Burgos 1943 citado en Tapia Tamayo 2018⁴⁷)

El 15 de julio de 1900, Ecuador y Colombia suscriben el Protocolo de fronteras y paz interna en Bogotá, que se sustenta en la necesidad de evitar conflictos armados (Tobar Subía 2010). Los diferendos en materia limítrofe entre Colombia y Ecuador se zanjaron el 15 de julio de 1916 con la firma del tratado Muñoz Vernaza – Suárez en Bogotá, por parte de Alberto Muñoz Vernaza, enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario por Ecuador y Marco Fidel Suárez Ministro de Relaciones exteriores de Colombia, en el que se establece lo siguiente:

Artículo I.

La línea de frontera entre la República del Ecuador y la República de Colombia queda acordada, convenida y fijada en los términos que en seguida se expresan: Partiendo de la boca del río Mataje en el Océano Pacífico, aguas arriba de dicho río, hasta encontrar sus fuentes en la cumbre del gran ramal de los Andes que separa las aguas tributarias del río Santiago de las que van al Mira; sigue la línea de frontera por la mencionada cumbre hasta las cabeceras del río Canunbí, y por este río, aguas abajo, hasta su boca en el Mira; éste, aguas arriba, hasta su confluencia con el río San Juan; por este río, aguas arriba, hasta la boca del arroyo o quebrada Agua –Hedionda, y por ésta hasta su origen en el volcán de Chiles; sigue a la cumbre de éste hasta encontrar el origen principal del río Carchi; por este río, aguas abajo, hasta la boca de la

⁴⁷ Disponible en: <http://www.elcomercio.com/tendencias/limites-ecuador-colombia-frontera-historia.html>

quebrada Tejes o Teques; y por esta quebrada hasta el cerro de La Quinta, de donde sigue la línea al cerro de Troya, y las cumbres de éste hasta el llano de los Ricos; toma después la quebrada Pun desde su origen hasta su desembocadura en el Chingual (o Chunquer según algunos geógrafos); de allí una línea a la cumbre de donde vierte la fuente principal del río San Miguel; este río aguas abajo, hasta el Sucumbíos, y éste hasta su desembocadura en el Putumayo; de esta boca en dirección sudoeste al divortium aquarum entre el Putumayo y el Napo, y por este divortium aquarum hasta el origen principal del río Ambiyacú, y por el curso de este río hasta su desembocadura en el Amazonas; siendo entendido que los territorios situados en la margen septentrional del Amazonas y comprendidos entre esta línea de frontera y el límite con el Brasil, pertenecen a Colombia, la cual por su parte deja en salvo los posibles derechos de terceros.

Artículo II.

Las islas de la Bahía de Panguapí en la desembocadura del río Mataje pertenecerán respectivamente al Estado que actualmente las posea (Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana del Ecuador 2016)⁴⁸.

La definición lograda a través del tratado Muñoz Vernaza - Suárez, fue avalada por el canje de instrumentos de ratificación el 26 de enero de 1917. Sin embargo, “el ámbito andino de la frontera entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño, ha servido de frontera natural desde 1538” (Ramírez 2006). El tratado estableció la demarcación fronteriza, y reconoció el derecho de Colombia y Ecuador a la libre navegación por los ríos comunes. Sin embargo, se debe considerar que: “La tradición comercial (...) del suroccidente de Colombia y norte del Ecuador tuvieron durante la época prehispánica se conservó durante la colonia. Tan notoria fue la dinámica, que llegaron a constituir un solo territorio mercantil, porque eran economías complementarias” (Coronel 1991; citada en: Montenegro 2005, 21).

De acuerdo con Morales, Acuña y Li Wing-Ching (2010), la demarcación fronteriza corresponde a la consolidación del modelo de Estado nación en ambos países. Los autores estiman que no establece diferencias de carácter geográfico ni cultural entre sociedades divididas por el límite, pues ahí conviven 11 familias étnicas cuyo hábitat y medio de subsistencia, no se circunscribe a la demarcación territorial. Así mismo, clasifican a la problemática fronteriza en: a) la dimensión económica y política, relacionada con su dinamismo económico y un desarrollo relativamente rezagado en ambos países, sobre todo del

⁴⁸ Documento disponible en: <http://www.elcomercio.com/tendencias/limites-ecuador-colombia-frontera-historia.html>

lado colombiano; y, b) la importancia de la provincia de Sucumbíos para el Ecuador, pues ahí se encuentra gran parte del recurso petrolero, a que se puede considerar como estratégico. Se debe tomar en cuenta que, en la región transfronteriza entre Ecuador y Colombia, se encuentra el Oleoducto Transandino que recorre 306 Km., desde el Lago Agrio en el Ecuador hasta el Puerto de Tumaco en Colombia.

Durante la mayor parte su historia republicana, las relaciones Colombia y Ecuador han sido relativamente estables y rutinarias, y en algunos momentos incluso cooperativas. Ambos países, se han esforzado por la construcción de la CAN, considerando que la integración profundiza la interdependencia entre las dos naciones, y que se convertirá en un espacio de ayuda mutua para la solución de problemáticas comunes (Pastrana y Jost 2012, 9).

A pesar de lo anterior, no es posible dejar de lado los aspectos relativos a la seguridad, pues actividades ilegales como el narcotráfico, la guerrilla y la actividad paramilitar, también han llegado a constituir en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador, un solo territorio, pero con fines de desarrollar dichas actividades irregulares. Lo anterior ha provocado a su vez, la intensificación de operaciones militares y policiales por parte de Colombia, y la presencia de controversias que se derivan de ellas con el Ecuador, que también mantenía presencia de sus fuerzas armadas.

Los problemas de seguridad y de actividades irregulares en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador, tuvieron su correlato en el desarrollo de tensiones entre ambos países, ya que por una parte, Colombia acusaba al Ecuador de su excesiva permisividad ante la presencia de grupos armados en el ámbito territorial transfronterizo que le corresponde; mientras que el Ecuador, a su vez, acusaba a Colombia de no contener, y permitir, el desbordamiento de un conflicto en el que, al Ecuador, no le corresponde intervenir.

Como antecedente a la formalización del tratamiento de la integración y desarrollo fronterizo entre Colombia y Ecuador en la CAN, a través de la decisión 459 en 1999, se puede mencionar a la Comisión de Vecindad e Integración Ecuatoriano-Colombiana, (COVIEC) creada mediante Declaración Conjunta de los Presidentes de Ecuador y Colombia el 20 de junio de 1989, cuyos responsables fueron los Ministerios de relaciones exteriores de ambos países, y estuvo a cargo de realizar seguimiento y evaluación a las relaciones bilaterales, especialmente a los proyectos de desarrollo e integración fronteriza. En el 2002 se

reestructuró con el objetivo de promover la integración, la cooperación y el desarrollo binacional, y su última reunión fue en abril de 2006.

Los temas de competencia de la COVIEC fueron:

- “Planes Conjuntos de Desarrollo y Cooperación Regionales;
- Estudio de las Migraciones y elaboración del estatuto permanente que la regule;
- Transporte Internacional de Pasajeros y de carga por vía terrestre;
- Revisión y actualización del acuerdo sobre tránsito de personas y vehículos, suscrito en 1977;
- Asuntos fronterizos como el control del contrabando, problemas aduaneros, controles sanitarios y centros nacionales de fronteras;
- Cooperación en materia agropecuaria.
- Análisis de la canasta familiar y establecimiento de empresas binacionales; y
- Promoción y facilitación del turismo” (Fuentes 2010, 13).

En 1996, se crea la Comisión Binacional de Frontera (COMBIFRON) como un mecanismo para tratar básicamente temas de defensa y seguridad fronteriza. La COMBIFRON estuvo a cargo de los Ministerios de defensa de ambas naciones. En este sentido nos parece adecuado señalar que resulta difícil suponer que la COMBIFRON pueda llegar a resultados tangibles, pues tras los temas de seguridad se confrontan dos posiciones de naturaleza política en ambos países, mientras que para Colombia, los problemas de guerrilla, paramilitares y en general de actividades irregulares como el narcotráfico constituyen una amenaza a nivel latinoamericano, posición compartida por Estados Unidos de Norteamérica; para el Ecuador, constituyen un tema de seguridad interna colombiana (Bonilla 2009, 12).

Lo anterior en nuestra opinión, nos permite *apriori*, tener una primera aproximación hacia develar el énfasis político, que cada nación pudiere haber impreso en la política pública de integración. Colombia parece estructurar su política de integración fronteriza apoyada en la doctrina de seguridad nacional, mientras que el Ecuador parece haberla desarrollado en mayor proporción apoyado en la doctrina del *commonwealt*, o riqueza común. Lo anterior, no debe confundirse con el hecho de que ambas naciones mantengan y promocionen e proceso de integración en su dimensión de desarrollo común, sino de visiones de desarrollo que seguramente convergirán en el futuro.

Uno de los hitos más importantes en cuanto al tratamiento de las regiones transfronterizas entre Colombia y Ecuador se desarrolla en 1998, cuando el presidente colombiano Andrés Pastrana viajó a Estados Unidos de Norteamérica, en busca de apoyo para pacificar el conflicto en su país, es así que inicia el Plan Colombia, originalmente concebido como una estrategia para apoyar el desarrollo de las zonas rurales, pero fue ampliado posteriormente con fines de profundizar la cooperación militar, especialmente en aspectos relacionados a la lucha contra las drogas. En el 2002 se amplió su alcance, incluyendo el combate a grupos irregulares.

Según el Departamento Nacional de Planeación, el Plan Colombia tenía cuatro objetivos principales: 1) Proceso de negociación política del conflicto; 2) Estrategia de lucha contra las drogas psicoactivas; 3) Recuperación económica y social; y 4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social. Sin embargo, su cooperación se centró en el apoyo militar y antinarcóticos, a través de fumigaciones aéreas con glifosato, que generaron problemas de salud a los pobladores transfronterizos, y que derivó en tensiones entre Colombia y Ecuador (Ortiz 2012, 64). La puesta en marcha del Plan Colombia genera un importante flujo de desplazados colombianos hacia el Ecuador, y la movilización de militares ecuatorianos hacia las provincias fronterizas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos.

De acuerdo con Lauret (2009), las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia se vieron afectadas por la implementación del Plan Colombia debido a: 1) Las fumigaciones, 2) el desplazamiento de Colombianos hacia el Ecuador; 3) la militarización de las fronteras ecuatorianas; 4) la vulneración de los derechos humanos; y 5) El conflicto colombiano.

De manera asimétrica, en cuanto a la disponibilidad de recursos, en abril del 2007, y con la intención de disminuir la presencia militar en la frontera, el Ecuador establece el Plan Ecuador, que tuvo como objetivos: 1) Contrarrestar los efectos negativos del Plan Colombia; 2) Promover la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia y la seguridad; 3) Proporcionar una mejor calidad de vida para los habitantes de la frontera norte (Mejía 2010, 3). El Plan Ecuador se constituye como una respuesta al Plan Colombia por parte del gobierno del Ecuador, y probablemente su surgimiento pueda ser considerado como uno de los elementos más visibles del diferente énfasis político que cada política nacional de integración llevaba implícita.

En cuanto a los efectos negativos del Plan Colombia, puede considerarse que un tema propició desacuerdos y tensiones, fueron las fumigaciones realizadas con glifosato, ya que el Ecuador argumentó que ellas causaron de afectaciones a la salud de las personas y animales que habitan las fronteras, la pérdida, deterioro y baja en la productividad de cultivos agrícolas, sin contar con las afectaciones sobre el medio ambiente. Las fumigaciones a su vez inciden en el incremento del desplazamiento de colombianos hacia el Ecuador. Nos parece apropiado resaltar, que, a pesar del aparente enfrentamiento ideológico entre las políticas de integración de Colombia y Ecuador, el incremento del volumen del desplazamiento no hubiera sido posible si no existiesen instituciones informales que dan cuenta de los lazos entre la población de esta región transfronteriza.

El acontecimiento que exacerba las tensiones entre Colombia y Ecuador se produce el 1 de marzo de 2008 a través de la operación Fénix, puesta en marcha por el gobierno colombiano. Ese día, las fuerzas armadas colombianas irrumpen en territorio del Ecuador y toman por asalto un campamento del grupo irregular Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), resultado de esa operación muere alias Raúl Reyes quien era el segundo al mando de dicho grupo. Según Grace Jaramillo (2009), y en atención a lo que hemos descrito anteriormente, los desencuentros entre Colombia y Ecuador no empezaron ese día (Jaramillo 2009, 15), y dan cuenta, en nuestra opinión a la confrontación de ideas políticas que subyacen a la política de integración.

Adicionalmente parece notorio, a nuestro juicio, que se presenta una acumulación de controles impuestos en ambos países, que dan cuenta de un escaso acoplamiento de la política de integración, inclusive ante la presencia de una estructura gubernativa de carácter supranacional como la CAN, que se traduce en arreglos institucionales que señalan resultados incongruentes, que a su vez parecen dar cuenta de una situación similar al *intercurrence*.

Con referencia a la primera década de los años 2000, Laura Ramírez (2010). Expresa lo siguiente:

En la última década, las relaciones entre Colombia y Ecuador han fluctuado entre el distanciamiento y el acercamiento, como signo de la inestabilidad y la escasa capacidad de construir una agenda estratégica para tratar las preocupaciones mutuas. Tanto la retórica como las temáticas se han reproducido para evidenciar que el deterioro de la relaciones no es un hecho

novedoso ni propio del estado actual de ruptura, sino que responde a antecedentes rastreables en hechos y a la reevaluación de la idea de que la “reciprocidad fraterna” era la única forma de dar cuenta sobre la historia de la relación (Ramírez 2010, 255).

La irrupción en el territorio ecuatoriano por parte de las fuerzas armadas de Colombia, desencadenaron reacciones inmediatas de organismos internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), que el 5 de marzo condena dicho evento, y el 17 de marzo, en la XXV Reunión de Consulta de Cancilleres reconoce la vulneración del territorio ecuatoriano. Así mismo, el Grupo de Río, antecesor de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁴⁹, trató el tema el 7 de marzo en su XX Cumbre.

Más allá de las disculpas ofrecidas por el Presidente colombiano Álvaro Uribe, al presidente ecuatoriano Rafael Correa, lo que se vislumbra es cierto giro en la forma en que se desenvuelven las relaciones diplomáticas en Latinoamérica y en los países de la CAN, tomando relevancia lo que se ha denominado como diplomacia mediática (Pezzano y Zenere 2011, 11), y como diplomacia presidencialista, que en este caso específico daba cuenta de un enfrentamiento entre presidentes a través de declaraciones públicas, que parecían alejar la posibilidad de zanjar la vulneración del territorio ecuatoriano y normalizar las relaciones entre ambos países.

Sin embargo, estimamos que las relaciones de vecindad que se dan en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador continuaron sin mayor alteración, alejadas del relacionamiento diplomático formal, y quizás por eso, la normalización de las relaciones diplomáticas tardó hasta el 26 de noviembre de 2010, cuando los presidentes Santos y Correa anunciaron el restablecimiento de las relaciones entre ambos países, hecho que a nuestro juicio pone de relieve el rol de la institucionalidad informal, en el parece residir el poder estructural, a pesar de sesgos en las visiones políticas.

Con relación a la diplomacia presidencialista, se afirma que ella se desarrolla en atención a la creación y proliferación de organizaciones regionales cuyas decisiones no son vinculantes para sus miembros (Rivera 2017, 100), en tal virtud la cesión de soberanía es muy baja. A escala regional, la cooperación entre países generalmente se acompaña por la materialización

⁴⁹ Está considerado como un mecanismo permanente de concertación y consulta, al que el Ecuador se adhirió en 1990.

de instituciones formales e informales que pretenden alterar el comportamiento de otros estados en el futuro (Axelrod y Keohane 1985, 234), lo cual podría explicar el estilo personalista de los liderazgos de los presidentes Correa y Uribe, y el hecho de la normalización de las relaciones una vez que Uribe deja el poder, a pesar de que la operación Fénix fue ejecutada por el presidente Santos, en calidad de ministro de defensa de Colombia.

Es probable entonces que se advierta desde la teoría, la presencia de un *policy patching*, fuertemente relacionado con la política de integración, y posteriores calibraciones y ajustes para optimizarla, que conducen a la constitución de un nuevo *policy packaging*. Una vez que se normalizaron las relaciones entre Ecuador y Colombia, se desarrolla un muy interesante proceso de planificación conjunta para el desarrollo de la región transfronteriza, liderado por el DNP y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades de Ecuador.

El 11 de diciembre de 2012, en la ciudad de Tulcán - Ecuador, se desarrolló el I Gabinete Binacional entre Colombia-Ecuador, en el que se trataron aspectos relacionados con la satisfacción de las necesidades de la ZIF, entre las que destacan aspectos como: seguridad y defensa, conectividad, ambiente, desarrollo social y cultura, economía y comerciales. Posteriormente, el 25 de noviembre de 2013, se realizó en Ipiales, el II Gabinete Binacional

En el marco del II Gabinete Binacional y encuentro presidencial, el énfasis estuvo en:

[L]a necesidad de poner en marcha un Plan Binacional de Integración Fronteriza con una planificación binacional, que permita avanzar hacia la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta lo planteado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los escenarios de la Agenda Post 2015. (Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022 2014, 17)

Con fines de este trabajo, interesa destacar que los Presidentes de Ecuador y Colombia encargaron la puesta en marcha del Plan al DNP y al Plan Fronteras para la Prosperidad del Ministerio de Relaciones Exteriores por parte de Colombia, y a la Senplades por parte de Ecuador.

5.2.1. La red de ciudades colombo - ecuatoriana

La zona de integración fronteriza entre Colombia y Ecuador, fue establecida mediante el intercambio de Notas Revérsales DM/DDF 44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y 5467/02 GM/DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador; publicadas en la Gaceta Oficial de la CAN Nro. 888, del 21 de enero de 2003. La ZIF del lado colombiano, comprende ámbitos territoriales de los departamentos de Nariño y Putumayo; y por parte del Ecuador las Provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos. La ZIF tiene una superficie total de 100.055 km², de los cuales 57.990 km² se encuentran en territorio colombiano y 42.065 Km² en territorio ecuatoriano.

Lo anterior implica el establecimiento de una zona en virtud la implementación de instrumentos formales, no se debe desconocer, que los instrumentos de política pública adquieren relevancia en función de que constituyen “las técnicas a través de las cuales se produce la consecución de objetivos de la política pública” (Linder y Peters 1988), donde claramente se advierte que la determinación de esa zona, constituirá una especie de repositorio a través del cual se expresaran los objetivos de la política pública de integración o al menos uno de ellos.

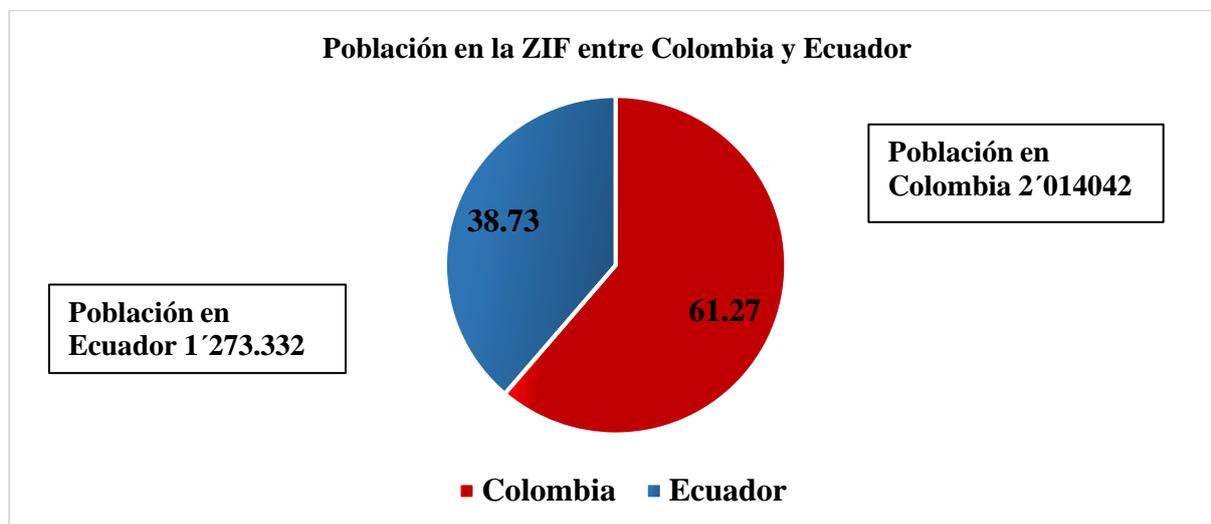
De manera previa a presentar la red de ciudades en la ZIF entre Colombia y Ecuador, vale la pena revisar información de orden poblacional en ambos países. Según datos Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), para el año 2018 la población estimada del Ecuador es de 17'023.408 personas, mientras que de acuerdo a información del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas de Colombia (DANE) la población proyectada total es de 49'834.240⁵⁰ personas, es decir que la población ecuatoriana representa el 34.16% de la población colombiana.

Según datos del Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador Colombia 2014 – 2022, en el año 2013, la población total de la ZIF fue de 3'287.374 habitantes, de los cuales 2'014.042 personas (DANE 2013), es decir el 61.27%, habita en Colombia, y representa el 4.3% de su población total. En la ZIF en territorio ecuatoriano para el mismo año tiene una población de 1'273.332 personas (INEC2013), que corresponde al 38.73% de la población total de la ZIF entre Colombia y Ecuador. La población de la ZIF en territorio ecuatoriano representa el 8.7%

⁵⁰ Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

del total de la población del Ecuador. La distribución poblacional en ámbitos territoriales de la ZIF entre Colombia y Ecuador, se presenta en el gráfico a continuación:

Gráfico 13: Población en la ZIF entre Colombia y Ecuador



Fuente: Plan binacional de integración fronteriza Ecuador Colombia 2014 – 2022

Se puede apreciar una mayor atención a la importancia de las ciudades, y su conformación en red, dentro del desarrollo de instrumentos de política pública en Colombia, especialmente a partir de la formulación de su Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, denominado “Prosperidad para Todos”. En dicho documento se propone:

- a. Establecer una política de largo plazo para consolidar el sistema de ciudades, a través de:
 - 1) caracterizar el sistema de ciudades;
 - 2) Fortalecer las líneas de investigación en temas urbano – regionales; y
 - 3) Diseñar e implementar un esquema institucional para el sistema de ciudades;
- b. Desarrollar estrategias para aumentar la conectividad; y, c. fortalecer el buen gobierno en la gestión urbana, mediante:
 - 1) Apoyar procesos de armonización a nivel regional de los diferentes instrumentos tributarios,
 - 2) definir esquemas de financiación y compensación para proyectos de impacto regional, y
 - 3) ajustar el esquema de las áreas metropolitanas.

Las propuestas descritas anteriormente, se articulan con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011 (LOOT), que estableció la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), y que establece las competencias del Gobierno central para definir lineamientos del Sistema de Ciudades, y constituyen, de acuerdo al Departamento Nacional de Planeación (DNP) “un nuevo enfoque que pone la dimensión territorial como un fundamento para la acción pública” (DNP 2014, 8). Colombia presenta una distribución equilibrada de su población urbana, y en el contexto de su red de ciudades se destaca el triángulo de oro, cuyos vértices se constituye por las ciudades de Bogotá, Cali y Medellín (Zambrano y Bernard 1993, 90), sin embargo, esa tendencia parece presentar síntomas de cambio.

El sistema de ciudades en Colombia está compuesto por 56 ciudades aglomeradas y uninodales con funciones económicas, político-administrativas y de prestación de servicios fundamentales para sus regiones y para el país; al interior de la red de ciudades, la tipología desarrollada por el DNP, presenta dos tipos de desarrollos urbanos, clasificados en más, y menos de 100.000 habitantes: 1) ciudades uninodales, cuya expansión y desarrollo se ha mantenido al interior del límite político administrativo del municipio y, 2) aglomeraciones urbanas, o ciudades funcionales, cuyas actividades han sobrepasado el límite político administrativo de la ciudad que se constituye como su núcleo y desarrollan sus actividades en municipios aledaños, clasificación a la que se le agrega su calidad de capital departamental, generándose las siguientes tipologías:

- i. Aglomeración urbana mayor a 100.000 habitantes;
- ii. Ciudad unimodal capital de departamento mayor a 100.000 habitantes;
- iii. Ciudad unimodal mayor a 100.000 habitantes;
- iv. Ciudad unimodal capital de departamento; y,
- v. Ciudad unimodal con función subregional.

Tomando en cuenta la tipología de ciudades establecida por Colombia a través del DNP, encontramos que su propuesta de tipología limitaría la caracterización de la red de ciudades entre Ecuador y Colombia, pues en el departamento de Nariño por ejemplo, la red únicamente estaría conformada por las ciudades de Pasto, San Andrés de Tumaco e Ipiales, mientras que en el departamento de Putumayo, se conformaría por las ciudades de Mocoa y Puerto Asís. En atención a lo anterior, y considerando que Colombia presenta una distribución poblacional equilibrada dentro de su red de ciudades, y atendiendo a la información del censo del año 2005, la red de ciudades del a ZIF en territorio colombiano, está compuesta por 14 ciudades

desde 10.000⁵¹ habitantes, que concentran una población de 649.285 personas, cerca del 50% de esa población se concentra en la ciudad de Pasto, capital del departamento de Nariño.

El detalle de la distribución poblacional en las ciudades colombianas de la ZIF se presenta en el cuadro a continuación:

Tabla 11: Ciudades en la ZIF en territorio Colombiano

Departamento	Ciudad	Población
Nariño	Pasto	312,759
	San Andrés de Tumaco	85,885
	Ipiales	74,567
	Samaniego	17,813
	Túquerres	16,489
	Barbacoas	11,939
	Sandoná	10,780
	La Unión	10,240
Putumayo	Puerto Asís	28,003
	Mocoa	26,439
	Valle del Guamuez	18,009
	Orito	17,731
	Villagarzón	9,342
	Sibundoy	9,289

Fuente: DANE (2005)

Las ciudades que se encuentran dentro de la ZIF en territorio ecuatoriano corresponden a ciudades que concentran poblaciones a partir de 10.000 habitantes. De acuerdo a la jerarquía establecida en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), del Plan Nacional de desarrollo, denominado para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), existen seis jerarquías que de mayor a menor son: Metrópolis, las ciudades de Quito y Guayaquil; Nacionales, Regionales, Subregionales, Locales y Menores. Los roles establecidos en el PNBV 2013-2017, para las diferentes tipologías de acuerdo son:

- Metrópolis: Vinculación del país con el mundo, y provisión de servicios especializados para la población nacional;
- Nacionales: Rol: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa;

⁵¹ Se incluyeron las ciudades de Villagarzón y Sibundoy en el departamento de Putumayo, por considerar que a la fecha podrían alcanzar o superar los 10.000 habitantes.

- Regionales: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa;
- Subregionales: Distribución, transporte y almacenamiento de productos manufacturados y primarios;
- Locales: Acopio y distribución de alimentos y materias primas para la industria manufacturera; y
- Menores: Producción de alimentos y materias primas, prestación de servicios relacionados con turismo recreativo.

Las 14 ciudades que conforman la ZIF en el lado ecuatoriano corresponden a tipologías: Nacional, Regional, Subregional, Local y Menor; y se presentan en el cuadro a continuación.

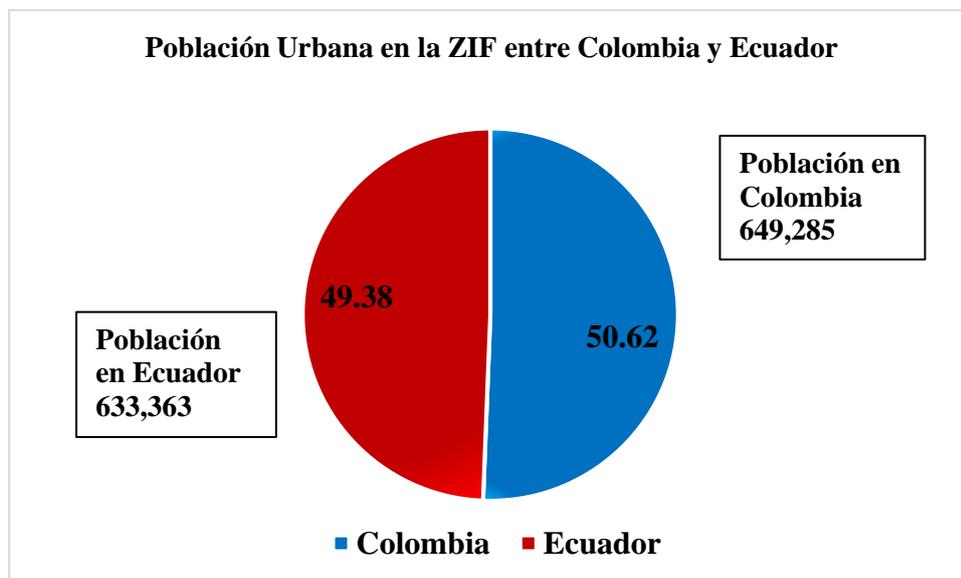
Tabla 12: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Ecuador

Tipología	Ciudad	Población
Nacional	Ibarra	134,239
	Esmeraldas-Vuelta Larga	160,937
	Tulcán	54,454
Regional	Nueva Loja	48,562
	Otavalo-San Pablo-Eugenio Espejo-Agato-Peguche	58,804
Subregional	Cotacachi-Quiroga	11,207
	Atuntaqui-San Roque	31,604
Local	Shushufindi	16,355
	San Lorenzo	23,265
	San Gabriel-Cristóbal Colon	15,591
	Quininde-San José-Los Ángeles	29,964
	Atacames-Tonsupa-Sua	27,712
Menor	San Antonio-S.D.Chorlavi	10,500
	La Unión de Quininde	10,169

Fuente: INEC 2010; PNBV 2013-2017

Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, la población urbana en las ciudades de la ZIF tanto en Colombia como en Ecuador, tienen una concentración poblacional similar, sin embargo, las ciudades del Ecuador, parecen contener una distribución poblacional más armónica, sin que en una sola ciudad se concentre casi la mitad de la población urbana como es el caso de la ciudad de Pasto en Colombia.

Gráfico 14: Población urbana en la ZIF entre Colombia y Ecuador



Fuente: INEC (2010); DANE (2005)

En base al gráfico anterior, podemos notar que la población urbana en la red de ciudades colombianas y ecuatorianas es casi igual, lo que por una parte da cuenta de una mayor concentración de la población en las ciudades del Ecuador; y por otra parte de una mayor cantidad de población que reside en áreas rurales de la ZIF de Colombia.

5.2.2. Índice de Primacía de las ciudades en ZIF entre Colombia y Ecuador

Teniendo en cuenta la noción de región, donde se considera a la regionalización como el proceso estructural de formación de una región que puede ser causada por proyectos regionalistas, pero también puede surgir en ausencia de ellos (Söderbaum 2012, Söderbaum y Shaw 2003), consideramos importante realizar una aproximación a la caracterización de la red de ciudades tanto colombianas como ecuatoriana al interior de la ZIF.

En la tabla a continuación se presenta la aplicación del Índice de primacía con el fin de identificar las características de la distribución poblacional al interior de la red de ciudades transfronteriza.

Gráfico 15: Índice de Primacía Urbana de la red de ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador

ZIF entre Colombia y Ecuador				
Nro.	País	Ciudad	Población	Índice de Primacía
1	Colombia	Pasto	312.759	0,45
2	Ecuador	Esmeraldas-Vuelta Larga	160.937	0,35
3	Ecuador	Ibarra	134.239	0,38
4	Colombia	San Andrés de Tumaco	85.885	0,31
5	Colombia	Ipiales	74.567	0,32
6	Ecuador	Otavalo-San Pablo-Eugenio Espejo-Agato-Peguche	58.804	0,30
7	Ecuador	Tulcán	54.454	0,33
8	Ecuador	Nueva Loja	48.562	0,35
9	Ecuador	Atuntaqui-San Roque	31.604	0,27
10	Ecuador	Quinindé-San José-Los Ángeles	29.964	0,27
11	Colombia	Puerto Asís	28.003	0,27
12	Ecuador	Atacames-Tonsupa-Sua	27.712	0,29
13	Colombia	Mocoa	26.439	0,31
14	Ecuador	San Lorenzo	23.265	0,30
15	Colombia	Valle del Guamuez	18.009	0,26
16	Colombia	Samaniego	17.813	0,26
17	Colombia	Orito	17.731	0,27
18	Colombia	Túquerres	16.489	0,27
19	Ecuador	Shushufindi	16.355	0,30
20	Ecuador	San Gabriel-Cristóbal Colon	15.591	0,31
21	Colombia	Barbacoas	11.939	0,27
22	Ecuador	Cotacachi-Quiroga	11.207	0,26
23	Colombia	Sandoná	10.780	0,26
24	Ecuador	San Antonio-S.D.Chorlavi	10.500	0,26
25	Colombia	La Unión	10.240	0,26
26	Ecuador	La Unión de Quinde	10.169	0,35
27	Colombia	Villagarzón	9.342	
28	Colombia	Sibundoy	9.289	

Fuente: INEC (2010) DANE (2005)

El índice de primacía urbana en la ZIF entre Colombia y Ecuador da cuenta de una concentración poblacional a la que no necesariamente podríamos considerar equilibrada, es así que la ciudad con mayor peso poblacional dentro de la red, Pasto en Colombia, casi duplica a la población de la ciudad que le sigue en términos de concentración poblacional, es decir Esmeraldas en Ecuador. Si se considera que resultados del índice de primacía expresados en guarismos alrededor de 25, encontramos que su aplicación da cuenta de una

distribución poblacional concentrada en mayor medida en las primeras 8 ciudades, de las cuales 3 son colombianas y 5 ecuatorianas, e incluyen a Ipiales y Tulcán, a las que prácticamente podríamos considerar como una conurbación funcional.

El argumento sobre la conurbación funcional entre la ciudad colombiana de Ipiales y la ciudad ecuatoriana de Pasto, se sostiene no solamente en atributos relacionados con la proximidad, sino que puede verificarse a través de la observación. La observación da cuenta de lazos familiares en ambos lados de la ZIF, y también de la propiedad, no resulta difícil verificar que ciudadanos ecuatorianos tienen vehículos de registro colombiano en su propiedad, y viceversa.

Entre Tulcán e Ipiales es posible apreciar el funcionamiento del ciclo económico, en el sentido de que la actividad económica mantiene comportamientos que implican expansión y contracción de las actividades económicas en cada país, es así que por ejemplo durante la década de 1990 Tulcán recibía un importante flujo de ciudadanos colombianos que aprovechando de las ventajas derivadas de la relación de intercambio entre el sucre en Ecuador y el peso en Colombia realizaba compras en esa ciudad. Al establecerse el esquema dolarizado en el Ecuador, la dinámica del proceso se revirtió, e Ipiales se ha beneficiado de compras realizadas por ciudadanos ecuatorianos cuya residencia no solamente es Tulcán y probablemente incluya a ciudades como Quito.

La situación que describimos en el párrafo anterior tiene un correlato en políticas públicas puntuales como el establecimiento de exenciones tributarias para los comerciantes de la provincia del Carchi, de modo que puedan beneficiarse del proceso comercial formal, sin embargo, destacamos que instituciones informales propias de casi todas las regiones fronterizas del mundo, como el contrabando no ha sido mayormente afectada.

5.2.3. El Índice de Nelson en las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador

La adopción de lo urbano como paradigma interpretativo de la realidad, no solamente se realizó en base a ventajas derivadas de la facilidad del acceso a información, a través de la revisión y procesamiento de entidades espaciales utilizadas en los censos de población de ambos países, sino que adicionalmente, las ciudades o asentamientos humanos por muy pequeños que puedan ser se constituyen como facilitadores de la utilización de los recursos que se encuentran en áreas rurales.

Teniendo en cuenta lo anterior, presentamos a continuación gráficos con la clasificación de las actividades económicas en Colombia y Ecuador, clasificadas por sector u rama de la actividad económica.

Gráfico 16: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Colombia

SECTOR PRIMARIO			
Otra diferente a industria, comercio o servicios			
SECTOR SECUNDARIO			
Construcción	Productos elaborados por usted		
SECTOR TERCIARIO			
Mantenimiento y reparación	Compra y venta productos no fabricados	Alojamientos, restaurantes, cafeterías	Educación
Transporte	Correo y telecomunicaciones	Intermediación financiera	Salud, servicios sociales

Fuente: DANE (2005)

Si se relaciona brevemente la clasificación de actividades económicas presentadas en el censo colombiano del año 2005, tienen una menor desagregación que la utilizada en el censo de población y vivienda del Ecuador para el año 2010, como se puede apreciar en el gráfico a continuación.

Gráfico 17: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Ecuador

SECTOR PRIMARIO															
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Explotación de minas y canteras													
SECTOR SECUNDARIO															
Industria manufacturera		Suministro de electricidad, gas y aire acondicionado		Distribución de agua alcantarillado y gestión de desechos		Construcción									
SECTOR TERCIARIO															
Comercio al por mayor y menor		Transporte y almacenamiento		Actividades de alojamiento y servicio de comidas		Información y comunicación		Actividades financieras y de seguros		Actividades Inmobiliarias		Actividades profesionales, científicas y técnicas			
Actividades de servicios administrativos y de apoyo		Administración pública y defensa		Enseñanza		Actividades de la atención a la salud humana		Artes, entretenimiento y recreación		Otras actividades de servicios		Actividades de los hogares como empleadores		Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	

Fuente: INEC (2010)

Si bien ambas clasificaciones tienen como base la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), las diferencias responden a las necesidades y requerimientos de los procesos estadísticos en cada nación. Por ello se optó por aplicarlas a nivel de sector de la actividad económica, lo que facilita la comparación.

Con base a la especialidad económica funcional, medida a través de la aplicación del índice de Nelson, entendido como el predominio de uno o varios sectores o ramas de la actividad económica medido a través de la población económicamente activa (PEA). A continuación, presentamos el cálculo del índice para las ciudades en Colombia, posteriormente en Ecuador y su cálculo aplicado a la toda la red de ciudades que conforman la ZIF entre Colombia y Ecuador.

Tabla 13: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Colombia

Ciudad*	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización
Pasto	161,259	6,280	3.89	No especializado	22,564	13.99	Muy Especializado	132,414	82.11	No especializado
San Andrés de Tumaco	40,263	2,653	6.59	No especializado	2,471	6.14	No especializado	35,139	87.27	No especializado
Ipiales	40,348	2,015	4.99	No especializado	2,594	6.43	No especializado	35,739	88.58	No especializado
Samaniego	7,882	341	4.33	No especializado	386	4.90	No especializado	7,155	90.77	Especializado
Túquerres	7,197	506	7.03	No especializado	745	10.35	No especializado	5,946	82.62	No especializado
Barbacoas	4,394	203	4.61	No especializado	234	5.33	No especializado	3,957	90.06	Especializado
Sandoná	5,182	204	3.93	No especializado	529	10.21	No especializado	4,449	85.86	No especializado
La Unión	4,926	167	3.39	No especializado	388	7.87	No especializado	4,372	88.74	No especializado
Puerto Asís	14,503	982	6.77	No especializado	1,196	8.25	No especializado	12,325	84.98	No especializado
Mocoa	12,432	619	4.98	No especializado	1,152	9.27	No especializado	10,661	85.75	No especializado
Orito	8,119	849	10.46	Muy Especializado	492	6.06	No especializado	6,778	83.48	No especializado
Empleo Normal (promedio)		5.54			8.07			86.39		
Desviación Estándar		2.05			2.73			2.96		
Umbral de Especialización		7.59			10.80			89.34		

*No se pudo obtener la PEA a nivel de sector de las ciudades colombianas de Valle de Guamuez, Sibundoy y Villagarzón. Con respecto a lo anterior, buscamos la razón ante el DANE, pero no hemos conseguido respuesta. Muchas veces se presentan errores en las bases de datos, un ejemplo de ello es que para el Ecuador por ejemplo si se procesa la base a través del software REDATAM, la PEA arroja el mismo valor que la población ocupada, y conceptualmente no son lo mismo, ni se calcula igual. Fuente: DANE (2005)

De la aplicación del índice de Nelson para las ciudades colombianas de la ZIF, encontramos que el municipio de Orito en el departamento de Putumayo, presenta mucha especialización en actividades primaria, lo que es congruente con el desarrollo de ese municipio en base a actividades relacionadas con la explotación petrolera. En cuanto a la actividad secundaria, destaca la ciudad de Pasto que presenta mucha especialización en esas actividades, así lo confirman datos del censo económico de Colombia. En cuanto a la especialización en el sector terciario, los municipios de Samaniego, cuyas actividades, de acuerdo con la revisión de la página web del municipio, podría asociarse con el turismo; y el municipio de Barbacoas cuya prestación de servicios se relaciona en mayor medida con la explotación minera y agrícola en sus áreas rurales colindantes.

Tabla 14: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Ecuador

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización
Ibarra	54,454	3,460	6.35	No especializado	10,942	20.09	No especializado	40,052	73.55	Especializado
Esmeraldas-Vuelta Larga	47,104	3,394	7.21	No especializado	8,125	17.25	No especializado	35,585	75.55	Especializado
Tulcán	21,767	1,072	4.92	No especializado	3,272	15.03	No especializado	17,423	80.04	Especializado
Nueva Loja	18,141	1,210	6.67	No especializado	3,580	19.73	No especializado	13,351	73.60	Especializado
Otavaló-S. Pablo-E. Espejo	22,742	2,955	12.99	No especializado	7,329	32.23	No especializado	12,458	54.78	No especializado
Cotacachi-Quiroga	4,470	433	9.69	No especializado	1,459	32.64	Especializado	2,578	57.67	No especializado
Atuntaqui-San Roque	13,065	1,604	12.28	No especializado	5,377	41.16	Especializado	6,084	46.57	No especializado
Shushufindi	5,395	1,187	22.00	No especializado	1,124	20.83	No especializado	3,084	57.16	No especializado
San Lorenzo	7,028	2,411	34.31	Especializado	880	12.52	No especializado	3,737	53.17	No especializado
San Gabriel-C. Colon	6,201	1,737	28.01	No especializado	1,001	16.14	No especializado	3,463	55.85	No especializado
Quininde-San José-Los Ángeles	9,663	1,664	17.22	No especializado	1,611	16.67	No especializado	6,388	66.11	No especializado
Atacames-Tonsupa-Sua	7,640	861	11.27	No especializado	1,575	20.62	No especializado	5,204	68.12	No especializado
San Antonio-Chorlavi	4,130	427	10.34	No especializado	1,661	40.22	Especializado	2,042	49.44	No especializado
La Unión de Quinindé	3,456	1,609	46.56	Muy Especializado	313	9.06	No especializado	1,534	44.39	No especializado
Empleo Normal (promedio)		16.42			22.44			61.14		
Desviación Estándar		12.23			10.07			11.56		
Umbral de Especialización		28.65			32.51			72.70		

Fuente: INEC (2010)

De la aplicación del índice de Nelson para las ciudades ecuatorianas de la ZIF, encontramos que las ciudades de la Unión de Quinindé y San Lorenzo en la provincia de Esmeraldas, presenta mucha especialización y especialización respectivamente en actividades primarias, que se relacionan en mayor medida con la actividad agrícola. En cuanto a la actividad secundaria, destacan las ciudades de Cotacachi, Atuntaqui y San Antonio; las dos primeras se relacionan en mayor medida con actividades de confección de ropa y accesorios, y San Antonio con la elaboración de artesanías y muebles de madera. En cuanto a la especialización en el sector terciario, las cabeceras provinciales, es decir las ciudades de Ibarra en Imbabura, Esmeraldas en Esmeraldas, Tulcán en Carchi y Nueva Loja en Sucumbíos, consideramos que en buena medida esta especialidad se relaciona con actividades relacionadas con la gestión pública y el gobierno.

Tabla 15: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización
Ibarra	54,454	3,460	6.35	No especializado	10,942	20.09	No especializado	40,052	73.55	No especializado
Esmeraldas-Vuelta Larga	47,104	3,394	7.21	No especializado	8,125	17.25	No especializado	35,585	75.55	No especializado
Tulcán	21,767	1,072	4.92	No especializado	3,272	15.03	No especializado	17,423	80.04	No especializado
Nueva Loja	18,141	1,210	6.67	No especializado	3,580	19.73	No especializado	13,351	73.60	No especializado
Otavallo-San Pablo-E. Espejo-Agato-Peguche	22,742	2,955	12.99	No especializado	7,329	32.23	Especializado	12,458	54.78	No especializado
Cotacachi-Quiroga	4,470	433	9.69	No especializado	1,459	32.64	Especializado	2,578	57.67	No especializado
Atuntaqui-San Roque	13,065	1,604	12.28	No especializado	5,377	41.16	Muy Especializado	6,084	46.57	No especializado
Shushufindi	5,395	1,187	22.00	No especializado	1,124	20.83	No especializado	3,084	57.16	No especializado
San Lorenzo	7,028	2,411	34.31	Muy Especializado	880	12.52	No especializado	3,737	53.17	No especializado
San Gabriel-C. Colon	6,201	1,737	28.01	Especializado	1,001	16.14	No especializado	3,463	55.85	No especializado
Quininde-San José-Los Ángeles	9,663	1,664	17.22	No especializado	1,611	16.67	No especializado	6,388	66.11	No especializado
Atacames-Tonsupa-Sua	7,640	861	11.27	No especializado	1,575	20.62	No especializado	5,204	68.12	No especializado
San Antonio-S.D.Chorlavi	4,130	427	10.34	No especializado	1,661	40.22	Muy Especializado	2,042	49.44	No especializado
La Unión de Quininde	3,456	1,609	46.56	Polarizado	313	9.06	No especializado	1,534	44.39	No especializado
Pasto	161,259	6,280	3.89	No especializado	22,564	13.99	No especializado	132,414	82.11	No especializado
San Andrés de Tumaco	40,263	2,653	6.59	No especializado	2,471	6.14	No especializado	35,139	87.27	No especializado
Ipiales	40,348	2,015	4.99	No especializado	2,594	6.43	No especializado	35,739	88.58	Especializado
Samaniego	7,882	341	4.33	No especializado	386	4.90	No especializado	7,155	90.77	Especializado
Túquerres	7,197	506	7.03	No especializado	745	10.35	No especializado	5,946	82.62	No especializado
Barbacoas	4,394	203	4.61	No especializado	234	5.33	No especializado	3,957	90.06	Especializado
Sandoná	5,182	204	3.93	No especializado	529	10.21	No especializado	4,449	85.86	No especializado
La Unión	4,926	167	3.39	No especializado	388	7.87	No especializado	4,372	88.74	Especializado
Puerto Asís	14,503	982	6.77	No especializado	1,196	8.25	No especializado	12,325	84.98	No especializado
Mocoa	12,432	619	4.98	No especializado	1,152	9.27	No especializado	10,661	85.75	No especializado
Orito	8,119	849	10.46	No especializado	492	6.06	No especializado	6,778	83.48	No especializado
Empleo Normal (promedio)		11.63			16.12			72.25		
Desviación Estándar		10.64			10.54			15.48		
Umbral de Especialización		22.27			26.65			87.73		

Fuente: INEC (2010); DANE (2005)

Cuando aplicamos el índice de Nelson a la red de ciudades en la ZIF entre Colombia y Ecuador, se puede notar que las ciudades que presentan especialización en actividades primarias son las ciudades ecuatorianas de La Unión de Quininde – polarizada, San Lorenzo – muy especializada, y San Gabriel – especializada; todas ellas situadas en el Ecuador. En cuanto a la especialización en actividades del sector secundario, encontramos que al igual que la especialización en actividades primarias, son las ciudades ecuatorianas de Otavallo y

Cotacachi – especializadas; y Atuntaqui y San Antonio que presentan mucha especialización en el sector secundario; sin embargo, es muy interesante notar que la especialización en actividades relacionadas con el sector terciario son ciudades ubicadas en Colombia.

5.2.4. Aplicación de la escala de Guttman para la ZIF entre Colombia y Ecuador

La aplicación de la Escala de Guttman, permite organizar las funciones urbanas en base a su presencia o ausencia, de servicios e infraestructuras que los presten, y también en relación al número de ellas, es decir su frecuencia estadística y da cuenta de la complejidad funcional de los asentamientos humanos. A mayor presencia de los equipamientos y servicios dentro de un asentamiento humano, este presenta una mayor complejidad funcional, que permite establecer la jerarquía del centro poblado en base a su mayor oferta de servicios, superando la visión meramente demográfica.

Con el propósito de aplicar la escala de Guttman, y de acuerdo a ella categorizar a las ciudades que conforman la red de asentamientos humanos de la ZIF entre Colombia y Ecuador, posteriormente con Perú, se debió realizar un ejercicio de homologación de las diferentes infraestructuras prestadoras de servicios, en virtud de que las legislaciones de ambos países establecen su propia caracterización de dichas infraestructuras. Sin embargo, de manera previa fue necesario definir los equipamientos o infraestructuras, así como los servicios que serán considerados para la categorización de las ciudades dentro de la red.

Para aplicar la escala de Guttman, se determinaron 7 tipologías de equipamientos o servicios, cada una de las que agrupa a diferentes entidades prestadoras de servicios, 21 en total; su detalle dentro de cada tipología se muestra en el cuadro a continuación, que toma en cuenta que debían ser comparables con los equipamientos utilizados para la ZIF entre Colombia y Ecuador. Su detalle se presenta en el cuadro a continuación:

Tabla 16: Detalle de equipamientos y servicios considerados para categorizar a las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador

Tipología del Equipamiento o servicio		Prestadoras del servicio	
1	DE SALUD	1	Establecimiento 1er. nivel
		2	Establecimiento 2do. nivel
		3	Establecimiento 3er. nivel
2	DE EDUCACIÓN	4	Educación inicial
		5	Educación Secundaria o bachillerato
		6	Educación Universitaria
		7	Educación Artesanal
3	DE TRANSPORTE Y CONECTIVIDAD	8	Educación Artística
		9	Terminales Terrestres
		10	Aeropuertos Civiles
4	DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	11	Agencias de Correos
		12	Almaceneras o Depósitos aduaneros
5	FINANCIERO	13	Bancos Agrícola / Desarrollo
		14	Cooperativa de Ahorro y Crédito
		15	Cajeros Automáticos
6	SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA	16	Unidades o Comisarías de Policía
		17	Bomberos
		18	Centros Penitenciarios o de Rehabilitación
7	DE PROTECCIÓN SOCIAL	19	Centros de Atención Familiar /ICBF
		20	Centros Gerontológicos
		21	Centros de Atención Infantil

* La selección de estos equipamientos y servicios se realizó de manera que pueda ser compatible con la estimación de la complejidad funcional y el orden jerárquico de la red de ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú.

Fuente: Instituciones públicas en Colombia y Ecuador.

A través del conocimiento de que estos equipamientos y servicios se encuentran disponibles en las ciudades que componen la ZIF entre Ecuador y Colombia, se procedió a construir la escala, y en razón de la presencia de esos equipamientos se establecieron tres categorías de ciudades, siendo la primera categoría o Categoría 1, el grupo de ciudades que ofrecen la mayor gama de los equipamientos y servicios listados en la Tabla 16, y la Categoría 4, se compone por el grupo de ciudades que ofrecen o contienen una menor gama de equipamientos y servicios.

Tabla 17: Categorización de las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador de acuerdo al número de prestadoras del servicio

Categoría	Ciudad	Establecimiento 1er nivel	Educación inicial	Educación Secundaria o bachillerato	Cajeros Automáticos	Unidades o Comisarias de Policía	Bomberos	Centros de Atención Infantil	Cooperativa de Ahorro y Crédito	Agencias de Correos	Establecimiento 2do nivel	Bancos Agrícola / Desarrollo	Centros de Atención Familiar /ICBF	Educación Universitaria	Centros Gerontológicos	Terminales Terrestres	Centros Penitenciarios o de Rehabilitación	Educación Artesanal	Aeropuertos Civiles	Establecimiento 3er nivel	Almaceneras o Depósitos aduaneros	Educación Artística	Puntaje
Cat. 1	Pasto	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	20
Categoría 2	Ipiales	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	Ibarra	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	17
	Esmeraldas-Vuelta Larga	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
	Nueva Loja	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
	Tulcán	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
Categoría 3	San Andrés de Tumaco	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
	Mocoa	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
	Otavallo-San Pablo-E.Espejo-Agato-Peguche	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	14
	Cotacachi-Quiroga	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	13
	La Unión	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	Puerto Asís	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	Sibundoy	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	12
	Samaniego	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	Túquerres	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	Atuntaqui-San Roque	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	San Gabriel-Cristobal Colon	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	11
	Categoría 4	Barbacoas	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Villagarzón		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Atacames-Tonsupa-Sua		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Shushufindi		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Sandoná		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Orito		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Quininde-San Jose-Los Angeles		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
San Lorenzo		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	9
Valle del Guamuez		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	8
La Union de Quininde		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
San Antonio-S.D.Chorlavi		1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	6
FRECUENCIA		28	28	28	28	28	26	26	21	16	14	14	12	12	12	9	8	8	6	5	2	1	

Fuente: Instituciones públicas en Colombia y Ecuador.

Es interesante notar que el cuadro anterior, se aprecia que la ciudad con mayor presencia de equipamientos y servicios es la ciudad colombiana de Pasto, y que a su vez, al interior de cada

categoría, las ciudades que presentan una mayor concentración de equipamientos y servicios son ciudades colombianas.

5.3. Proceso histórico en la región transfronteriza entre Ecuador y Perú

El Perú tiene límites fronterizos con Bolivia, Brasil Chile, Colombia y Ecuador, más allá de examinar las relaciones fronterizas entre Perú y los países con los cuales mantiene fronteras, nos centraremos en la frontera entre Ecuador y Perú, pues esa región está constituida por la actual ZIF entre Ecuador y Perú, y ha estado caracterizada por relaciones de conflicto que se estabilizaron a través del Acuerdo de paz en 1998.

Los diferendos relativos a la definición de los límites territoriales entre el Ecuador y Perú, se originan en la época colonial⁵², y se desarrollan en base a la presencia de conflictos que pueden ser atribuidos a los procesos propios de consolidación de las naciones, en los que ha predominado lo jurídico político, sobre los aspectos relacionados con las relaciones culturales e identitarias (Pizarro 2017; Bernecker 2014; Meza 2012). Los diferendos parten desde los procesos de independencia de España, debido a la indefinición de las demarcaciones territoriales en las colonias.

Durante la época colonial, el territorio se organizó en los Virreinos de: Nueva España al norte, y que comprendía el territorio Mexicano; y el Virreinato de Nueva Castilla, al sur, que se conoció posteriormente como Virreinato del Perú. A su vez cada virreinato se fue organizando en Audiencias, que, a pesar de no poseer una forma de gobierno en estricto sentido, sí se le otorgaron facultades de jurisdicción dentro de sus territorios. Las Audiencias, a su vez, crearon las Capitanías generales que cumplían en mayor medida con un rol militar.

Al interior del Virreinato del Perú, se creó la Audiencia de Lima en 1542, estableciéndose como su sede esa ciudad, y a la vez capital del Virreinato a Lima; Posteriormente en 1563 se crea la Audiencia de Quito, a la que se le adjudicó los territorios de Jaén y Maynas, ubicados sobre la ribera norte de los ríos Amazonas y Marañón, e incluso Tumbes, Cajamarca, Chachapoyas y Moyobamba, que constituyeron los límites entre ambas Audiencias. Lo anterior, ha sido uno de los focos de conflicto pues podría argumentarse que al Perú le corresponden los territorios de las dos Audiencias. Sin embargo, al ser poco explorados los

⁵² Muchos autores argumentan que en realidad el conflicto inicia en la época precolombina, debido a las relaciones de los incas que se centraban en el Cuzco, y la creciente importancia del Reino de Quito.

territorios orientales, las demarcaciones que correspondían a cada Audiencia mantenían cierta vaguedad.

En 1717, se instituye el Virreinato de Nueva Granada, que comprendió los territorios de las audiencias de Santa Fe de Bogotá y de Quito. Posteriormente en 1802 se expidió la Real Cédula del 15 de Julio de 1802, que constituye otro argumento de las disputas territoriales entre Ecuador y Perú, pues se establece que Maynas, se reincorpore al Virreinato del Perú. De acuerdo con González Suárez (1905), la expedición de la Real Cédula se dio como respuesta a cierta pérdida de control sobre las Maynas. La posición del Ecuador en cuanto a sus límites se expone a continuación:

Mas, apesar de que esa Cédula es auténtica, y apesar de que, por las autoridades gubernativas de la colonia fue recibida, obedecida y cumplida puntualmente; con todo, no puede servir de título legítimo para fallar en derecho contra la justicia, en que funda la Nación ecuatoriana sus reclamos sobre la posesión de las comarcas orientales trasandinas, que retiene actualmente la República del Perú (González Suárez 1905, 7).

Por otra parte, el argumento peruano se cimienta en informes de Don Francisco de Requena y Herrera, que con respecto al acceso a la zona Maynas, dictaminó que era más fácil mantener controladas y evangelizadas esas zonas si estaban ligadas a Lima en vez de a Quito. (de Trazegnies Granda 2013, 52).

La disputa territorial continúa después de la disolución de la Gran Colombia en base a que para la demarcación limítrofe, Ecuador y Perú se valieron del principio del *Uti Possidetis Jure*, que puede entenderse como: como poseías de acuerdo al derecho, poseerás, o tal como lo poseéis de ley; que nace del derecho romano, e implica,⁵³ que sobre un determinado territorio, se mantiene su posesión de acuerdo a lo establecido Sin embargo en virtud de la vaguedad, o indefinición de las demarcaciones territoriales, se han presentado en el transcurso del tiempo conflictos derivados de su definición, de los cuales el último fue justamente la definición de la demarcación del territorio entre Ecuador y Perú en 1998.

⁵³ <https://elespacioacuaticovenezolano.com/2015/03/11/el-libertador-y-el-principio-del-uti-possidetis-juris-sectoracuatico/>

Como se expuso anteriormente, los conflictos derivados de una imprecisa demarcación territorial entre Ecuador y Perú inician incluso antes de la independencia de España, continúan en la conformación y disolución de la Gran Colombia, y perduran durante el proceso andino de integración, donde permanecen presentes las tensiones entre ambos países hasta 1998.

Uno de los momentos de mayor tensión que escaló incluso en un enfrentamiento armado, se presentó en 1941, en virtud de las posiciones nacionalistas ecuatoriana y peruana, no está esclarecido cuál de las naciones inicio la confrontación, sin embargo, ambas se acusaron mutuamente de ello. Lo que se conoció como guerra del 41, derivó en la firma del protocolo de Río de Janeiro en 1942.

Uno de los argumentos que impidieron el cierre de las diferencias territoriales entre Ecuador y Perú, es el argumento ecuatoriano que señala que la firma del protocolo se dio dentro de la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, bajo presión de Estados Unidos, que debido a que sufrió el ataque por parte del Japón, necesitaba una solución urgente al problema, adicionalmente, el Ecuador argumentaba que estando ocupada por parte del Perú la provincia ecuatoriana de El Oro, se obligó al Ecuador a suscribir el protocolo de Río de Janeiro o, Protocolo de Paz, Amistad y Límites.

En relación a dichos argumentos, el Ecuador declara la nulidad del protocolo, que fue proclamada por el presidente ecuatoriano José María Velasco Ibarra en 1960, lo que consecuentemente ocasionó, que el Perú asuma una posición tajante frente a lo establecido en el protocolo, y consecuentemente postergando la capacidad de cerrar el conflicto que se mantuvo latente. Los países que actuaron como garantes del protocolo fueron: Brasil, Argentina y Chile.

En enero de 1981, se produjeron escaramuzas militares en la zona de Paquisha, nuevamente con acusaciones mutuas relacionadas con el inicio de los enfrentamientos, e información contradictoria en el sentido de que el Perú argumentaba que la zona de conflicto no pertenecía a Paquisha y la que el presidente peruano Beláunde denominó el Falso Paquisha, mientras que el Ecuador mantenía la tesis contraria, avivándose los sentimientos nacionalistas en ambos países. Frente al conflicto, el Ecuador solicitó la intervención de la Organización de Estados Ecuatorianos (OEA), a través de la cual se obtuvo el cese de las acciones militares, a pesar de

lo cual, las tensiones se mantuvieron y el conflicto derivado de la indefinición limítrofe permaneció latente.

Las actitudes de ambas naciones han oscilado entre las más propositivas para zanjar diferencias limítrofes, y las que en virtud de los sentimientos nacionalistas impiden reducir la conflictividad, ejemplo de ellas son: la tesis de la herida abierta del presidente ecuatoriano León Febres Cordero. (Morales Echeverría 1999, 21), y la búsqueda de resolución del conflicto por parte del arbitraje papal promovida por el presidente ecuatoriano Rodrigo Borja, que tuvo como resultado la negativa expresada por el Perú, a pesar de reconocer la existencia del problema limítrofe.

Las tensiones no habían dejado de existir, sin embargo, se presentó un período de moderación a partir de la visita del presidente peruano Alberto Fujimori al Ecuador en 1992. La moderación de las tensiones finalizó, a partir de que el presidente peruano Alberto Fujimori se declara dictador. Ello no solo significó la suspensión temporal del Perú de la CAN, expresada a través de la decisión 321 de diciembre de 1993; sino que en 1995 se presentó según Dobronsky (1997), una nueva agresión peruana en el sector del alto Cenepa, que dio paso a la resolución del conflicto fronterizo, y en la que una vez más, ambos países se acusaron mutuamente de iniciarla, y que lamentablemente fue la escaramuza militar que mayor víctimas humanas dejó.

El 26 de octubre de 1998, se firmó entre Ecuador y Perú el Acta de Brasilia, que constituye un acuerdo de paz definitivo, y se enmarca dentro del Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad. No cabe duda que las tensiones generadas por la indefinición de la demarcación limítrofe entre Ecuador y Perú, se han constituido como un limitante para que ambos países trabajen de manera complementaria en el desarrollo de la región transfronteriza.

Destacamos, sin embargo, que sí existió un antecedente que al menos en la intención buscaba la cooperación en el ámbito transfronterizo, antes de la firma definitiva del acuerdo de paz en 1998. En 1969, derivado del asesoramiento de delegaciones Económicas del Perú y Ecuador que tenían como objetivo ejecutar los mecanismos estipulados en el Acuerdo de Cartagena - actual CAN-, convinieron en julio de 1971, la creación de la Comisión Económica Permanente Ecuatoriana-Peruana (CEPEP) cuyo objetivo fue (...) examinar lo concerniente a

las relaciones económicas y comerciales de ambos países, con orientación especial hacia la planificación del proceso de integración fronteriza, las mismas que incluirán la identificación y estudio de los Proyectos de Desarrollo que resultaran conexos (Arciniegas 2018, 24).

La explicación al antecedente que presentamos, podría encontrarse en: Mattli (1999), que sugiere que son necesarios dos tipos de condiciones para que se desarrolle un proceso de integración: factores de demanda y factores de oferta. Los factores de demanda, aluden a la demanda de integración por parte de actores transnacionales, incluyendo actores internos que actúan a ambos lados de las fronteras; los factores de oferta, remiten a la oferta de integración que los Estados nacionales o las instituciones supranacionales pueden proveer mediante políticas públicas; y principalmente en Malamud (2011), que considera que es posible entender la supervivencia de la integración en periodos de baja oferta y baja demanda simultánea, gracias a un tercer factor, la inercia.

La CEPEP pudo al inicio de su gestión impulsar la cooperación binacional, especialmente en los campos: comercial, desarrollo económico e integración fronteriza. El modelo implantado se consideró apropiado para el inicio la cooperación, donde el interés de ambos gobiernos fue habilitar canales de diálogo para el tratamiento de dichos temas en un plano más político que técnico, especialmente frente a la indefinición limítrofe, lo cual también provocó que en el corto plazo deje de operar.

Se destaca que solo con la firma del acuerdo definitivo de paz entre el Ecuador y Perú en 1998 (Oliveros 2000, 506), se establece el “Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad”, que incluía el Plan Binacional y Fondo Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, con el apoyo financiero de organismos internacionales.

El plan Binacional incluido en el Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración fronteriza, Desarrollo y Vecindad expresa que: Con el propósito de elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y del norte y nor-oriente del Perú, y a fin de impulsar la integración y la cooperación entre los dos países, las partes acuerdan llevar adelante un Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza, que tendrá una duración de

diez (10) años⁵⁴. Posteriormente se tomó la decisión conjunta en 2012 de ampliar su operación hasta el 2024⁵⁵. Además, acordaron para su prolongación, una agenda bilateral renovada y con temas de mayor incidencia a nivel de la ZIF y la agenda social en torno a cuatro ejes:

- a. desarrollo e inclusión social,
- b. salud en fronteras,
- c. seguridad social y personas con discapacidad), y
- d. gestión de cuencas transfronterizas, que incluyó el proyecto de irrigación Puyango-Tumbes, acciones conjuntas contra la minería ilegal, integración energética, de infraestructura y conectividad (Oliveros, 2012).

La integración en América Latina en general, y particularmente en la CAN ha privilegiado el aspecto comercial, esto implica una focalización preponderante en la agenda negativa, es decir, aquella que concierne a la remoción de los diferentes obstáculos que inhiben la integración y el intercambio, tal como las barreras arancelarias y no arancelarias. En tal virtud, parece sucederse sin mayor atención al factor contextual territorial, asumiendo a los aspectos físicos de la integración como secundarios o simplemente técnicos (Carciofi y Gaya 2016, 13).

No se puede desconocer que la integración formal, normalmente se asocia a un proyecto político, dirigido por el Estado instituido a través de instrumentos formales (Breslin y Higgott 2000). La relación entre regionalización y regionalismo, es compleja, Sandholtz y Stone (1998), como compleja es la existencia de la lógica central de las reglas de institucionalización, que lleva a los actores a exigir mayor claridad y predictibilidad a medida en que la interdependencia entre países se incrementa. Si el objetivo de la integración formal es incentivar la integración informal, la regionalización puede desencadenar el regionalismo, y esto a su vez provoca una mayor regionalización.

Actualmente se reconoce cada vez en mayor medida, que con una bajo nivel de integración económica, la distribución espacial de la industria y el ingreso estará dispersa, pues, cada área geográfica adyacente al límite de cada país, se autoabastece sin necesidad de comerciar de

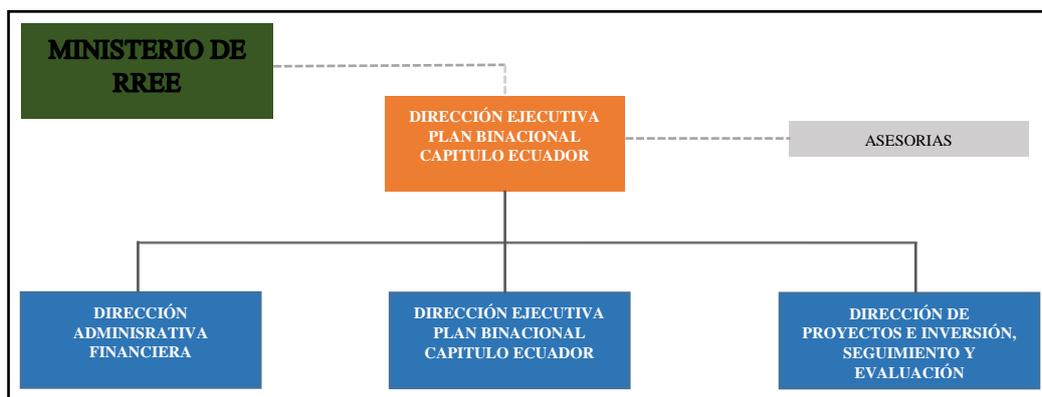
⁵⁴ Acuerdo Amplio Ecuatoriano – Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y sus anexos. Título V: El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y su Financiamiento. Capítulo 1: El Plan Binacional, artículo 18.

⁵⁵ <http://www.planbinacional.gob.ec/marco-legal.html>.

modo transfronterizo, lo que incide en que la concentración de la industria se presente en pocos lugares, que no necesariamente corresponden a las zonas fronterizas (Ascani, Crescenzi e Immarino 2012), es decir que la integración física en su sentido más amplio, y que es uno de los aspectos priorizados por la CAN, permite reducir los obstáculos al comercio en función del desarrollo de infraestructura que incidirá en reducción de costos de transporte y conllevará al incremento del intercambio de mercadería y a la circulación de personas. Lo anterior refuerza nuestra postura de considerar a los factores contextuales.

El capítulo ecuatoriano del Plan binacional, instrumento a través del cual se operativiza la integración transfronteriza entre Ecuador y Perú se rige en mayor medida a las disposiciones del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, evidentemente ello no significa que no existan otras instituciones nacionales que participen en las definiciones que el plan binacional capítulo Ecuador determina. La estructura orgánica del Plan binacional se presenta en el gráfico a continuación:

Gráfico 18: Estructura Orgánica del Plan Binacional Capítulo Ecuador



Fuente: <http://planbinacional.gob.ec/estructura-organica/> 19/07/2018

En el gráfico anterior, se puede apreciar el arreglo institucional a cargo de operativizar el Plan binacional que rige para la ZIF entre Ecuador y Perú. Se puede apreciar que el liderazgo del proceso se ejerce a través de los Ministerios de Relaciones exteriores de Ecuador y Perú.

5.3.1. La red de ciudades en la ZIF Ecuatoriano Peruana

Mediante su organización en redes, las ciudades y su componente principal que son las aglomeraciones de seres humanos, tienen la posibilidad de enfrentar de mejor manera los desafíos que se presentan por efectos de la condición globalizada del mundo en el que vivimos, que tiende a mercantilizar cualquier objeto o sujeto. Uno de los rasgos más importantes de los

asentamientos humanos, es que en ellos se presentan procesos de acumulación, no solamente de capital sino de saberes y experiencias basadas principalmente en el relacionamiento del ser humanos con el territorio que acoge a sus actividades y a las ciudades. En buena medida, se puede afirmar que son las redes de ciudades las que estructuran el territorio, debido a que a través de ellas se aprovecha los recursos que existen en áreas rurales⁵⁶.

Las referencias teóricas a las ventajas que se derivan de las aglomeraciones y de la organización en redes no es algo reciente, nace y se ha desarrollado a partir de los estudios realizados por Marshall (1980)⁵⁷, los mismos que han servido de base para los actuales aportes otorgados por ciencias como la geografía económica y la economía urbana.

De acuerdo al Plan Nacional de desarrollo Urbano 2006-2015⁵⁸ del Perú (PNDUP), existen siete categorías de ciudades: Metrópoli, que corresponde únicamente a la conurbación Lima-Callao; y ciudades que se clasifican de primero a sexto rango, es decir siete categorías⁵⁹. El mismo documento expresa también que la urbanización ha generado un desarrollo desigual en el territorio ocasionando impactos y problemas para un crecimiento sostenido y equitativo a mediano y largo plazo (PNDUP 2006, 36).

La zona de integración fronteriza entre Ecuador y Perú, se estableció a través de las notas verbales números: 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 888, del 21 de enero de 2003. En Ecuador la ZIF comprende a las provincias de El Oro, Loja, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Pastaza, Orellana, y territorios correspondientes a las provincias de Sucumbíos y Napo; en el Perú, comprende territorios correspondientes a la macro región norte, específicamente los departamentos de Tumbes, Piura y en el departamento de Cajamarca: las provincias de Jaén y San Ignacio; en la

⁵⁶ Ecuador Perú, Evaluación de una década de paz. Disponible en:

<http://www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/43532.pdf>

⁵⁷ El autor desarrolla el concepto y las características de los distritos industriales, definidos como “concentraciones de sectores especializados en una localidad específica”, y donde las economías se pueden beneficiar de ventajas ligadas a su localización espacial.

⁵⁸ Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento de Perú. 2006. Plan Nacional de Desarrollo Urbano Territorio para todos, Lineamientos de política. Lima-Perú: MVCS. Disponible en:

<http://eudora.vivienda.gob.pe/OBSERVATORIO/destacados2/PlanNacionalDesarrolloUrbano20062015.pdf>.

⁵⁹ Optamos por esta clasificación, puesto que la clasificación presentada en el plan bicentenario excluye a las ciudades que resultan de interés para este trabajo.

macro región oriente, el departamento de Loreto, las provincias de Maynas y alto Amazonas⁶⁰.

Lo anterior implica el establecimiento de una zona en virtud la implementación de instrumentos formales, no se debe desconocer, que los instrumentos de política pública adquieren relevancia en función de que constituyen “las técnicas a través de las cuales se produce la consecución de objetivos de la política pública” (Linder y Peters 1988), donde claramente se advierte que la determinación de esa zona, constituirá una especie de repositorio a través del cual se expresaran los objetivos de la política pública de integración o al menos uno de ellos.

De manera previa a presentar la red de ciudades en la ZIF entre Ecuador y Perú, vale la pena revisar información poblacional. Según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), la población estimada al año 2018 es de 32´162.184 personas, mientras que la población ecuatoriana estimada, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del Ecuador (INEC), para el mismo año es de 17´023.408 personas, es decir que la población ecuatoriana representa el 54.45% de la población peruana. En cuanto a las redes nacionales de ciudades, en el Perú la conurbación Lima Callao alberga a una población proyectada de 9´320.000⁶¹ aproximadamente, que representa el 28.98% de la población total. Por otra parte, Guayaquil y Quito concentran en el 2018 al 15,80% y al 15.69% respectivamente, es decir que las dos ciudades con mayor población del Ecuador albergan al 31,50% de la población ecuatoriana estimada para el año 2018.

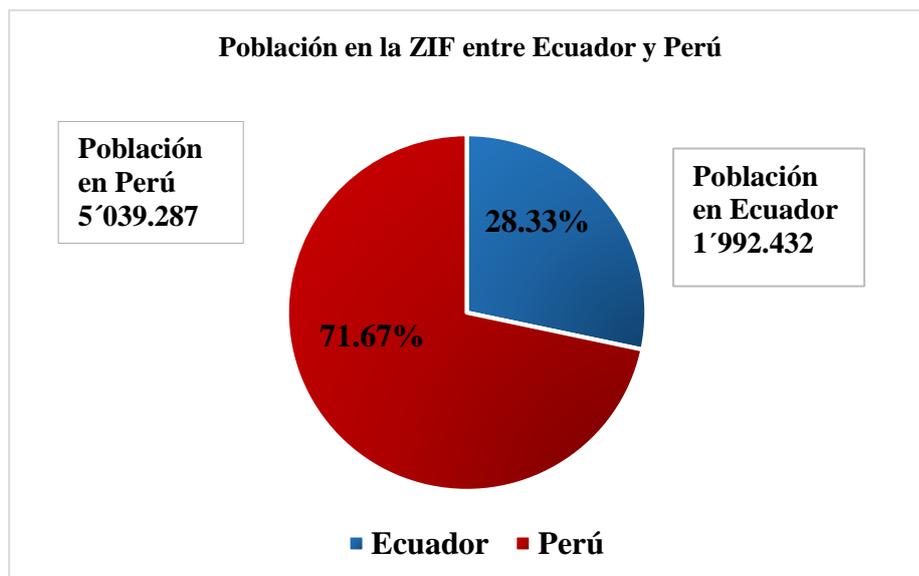
De acuerdo a información del Plan Binacional Ecuador Perú, la ZIF entre Ecuador y Perú, comprende 420 mil kilómetros cuadrados, en 1.500 kilómetros de la línea de frontera, de los cuales 133.464 kilómetros cuadrados, se encuentran en el lado ecuatoriano y representan el 47% de la superficie nacional, mientras que del lado peruano la superficie es de 287 mil kilómetros cuadrados que representa el 22% de la superficie total del Perú⁶². Al interior de la circunscripción territorial que conforma la ZIF de acuerdo a datos para el 2014, habitan 7´031.719 personas que se distribuyen dentro del territorio de cada país de acuerdo al gráfico a continuación:

⁶⁰ Disponible en : <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>

⁶¹ <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/noticias/nota-de-prensa-n-007-2018-inei-2.pdf>

⁶² Información disponible en: <http://planbinacional.gob.ec/area-de-intervencion/>

Gráfico 19: Población en la ZIF entre Ecuador y Perú



Fuente: Plan Binacional Ecuador Perú. Disponible en: <http://planbinacional.gob.ec/area-de-intervencion/>

Tomando en consideración lo anterior, es posible comprender que la red de ciudades en el territorio del Ecuador esté conformada por ciudades de más de 10.000 habitantes (Senplades 2013), y que la red de ciudades en el territorio del Perú esté conformada por ciudades de 20.000 habitantes (Ministerio de Vivienda Construcción y Saneamiento 2006).

De acuerdo al PNDUP, la macro región norte fronteriza con Ecuador y Perú está conformada por 6 departamentos, 62 provincias y 533 distritos, con una población total de 7'758.632 al 2005, y posee 23 conglomerados o ciudades de 20.000 habitantes o más, cuyo rango dentro de la tipología establecida se presente a continuación:

Tabla 18: Ciudades de 20000 o más habitantes en la ZIF del Perú

DEPART.	1er. RANGO	2do. RANGO	3er. RANGO	4to. RANGO	5to. RANGO	6to. RANGO
Tumbes	-	-	Tumbes	-	-	-
Loreto		Iquitos			Yurimaguas	-
Piura	-	-	Piura, Talara	-	Sullana, Paita, La Unión, Catacaos	Chulucanas
Amazonas	-	-	-	-	Chachapoyas, Bagua Grande	Santa María de Neiva
Cajamarca	-	-	-	Cajamarca, Jaén	-	-

Fuente: En base a PNDUP

De acuerdo a la información que presentamos en el cuadro anterior, y en función de que los departamentos dentro de la ZIF en el territorio peruano son: Tumbes, Loreto, Piura, Amazonas y Cajamarca; tenemos un total de 15 ciudades que conforman la red, a la que añadimos Aguas Verdes, debido a la conurbación práctica que tiene esa ciudad peruana con la ciudad de Huaquillas en el Ecuador, ambas situadas en el límite territorial entre los países. Las ciudades dentro de la ZIF peruana, y su población, se presentan a continuación, esas ciudades en concentran conjuntamente a 1'880.022 personas.

Tabla 19: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Perú

CATEGORÍA	Nro.	CIUDADES ZIF PERÚ	POBLACIÓN
Rango 2	1	Iquitos	410.845
Rango 3	2	Piura	405.453
	3	Talara	90.665
	4	Tumbes	104.496
Rango 4	5	Cajamarca	190.759
	6	Jaén	82.228
Rango 5	7	Bagua Grande	35.389
	8	Catacaos	67.840
	9	Chachapoya	26.726
	10	La Unión	35.411
	11	Paita	81.516
	12	Sullana	192.528
	13	Yurimaguas	56.142

CATEGORÍA	Nro.	CIUDADES ZIF PERÚ	POBLACIÓN
Rango 6	14	Chulucanas	57.272
	15	Santa María de Nieva	28.116*
Sin Rango	16	Aguas Verdes	14.636

Fuente: Adaptado de Avellaneda (2015); INEI (2010);

*https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/cuadros/amazonas/amazonas_1_3.xls

Las ciudades que se encuentran dentro de la ZIF en territorio ecuatoriano corresponden a ciudades que concentran poblaciones a partir de 10.000 habitantes de acuerdo a la jerarquía establecida en la Estrategia Territorial Nacional (ETN), del Plan Nacional de desarrollo, denominado para el Buen Vivir 2013-2017 (PNBV), existen seis jerarquías que de mayor a menor son: Metrópolis, las ciudades de Quito y Guayaquil; Nacionales, Regionales, Subregionales, Locales y Menores.

Los roles establecidos en el PNBV 2013-2017, para las diferentes tipologías son:

- Metrópolis: Vinculación del país con el mundo, y provisión de servicios especializados para la población nacional;
- Nacionales: Rol: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa;
- Regionales: prestación de servicios relacionados con la construcción, administración pública y defensa;
- Subregionales: Distribución, transporte y almacenamiento de productos manufacturados y primarios;
- Locales: Acopio y distribución de alimentos y materias primas para la industria manufacturera; y
- Menores: Producción de alimentos y materias primas, prestación de servicios relacionados con turismo recreativo.

El cuadro a continuación muestra la jerarquía de las ciudades que conforman la ZIF en el Ecuador.

Tabla 20: Ciudades de la ZIF en el Ecuador

PROVINCIA	NACIONAL	REGIONAL	SUBREGIONAL	LOCAL
El Oro		Machala, Santa Rosa	Huaquillas, Piñas	Arenillas, El Guabo, Pasaje, Arenillas
Loja	Loja		Catamayo, Macará	Cariamanga
Zamora Chinchipe		Zamora		Yantzaza
Sucumbíos		Nueva Loja		Shushufindi
Orellana		El Coca		Joya de los Sachas
Pastaza		Puyo		
Morona Santiago		Macas		
Napo		Tena		

Fuente: PNBV 2013-2017

Tomando en consideración lo anterior, y en relación de las jerarquías establecidas en el PNBV 2013-2017, sabemos que la concentración poblacional en las 21 ciudades que conforman la ZIF en el territorio ecuatoriano es de 886.314 personas. La población en cada ciudad se presenta en el cuadro a continuación.

Tabla 21: Categoría y población de ciudades en la ZIF correspondiente al Ecuador

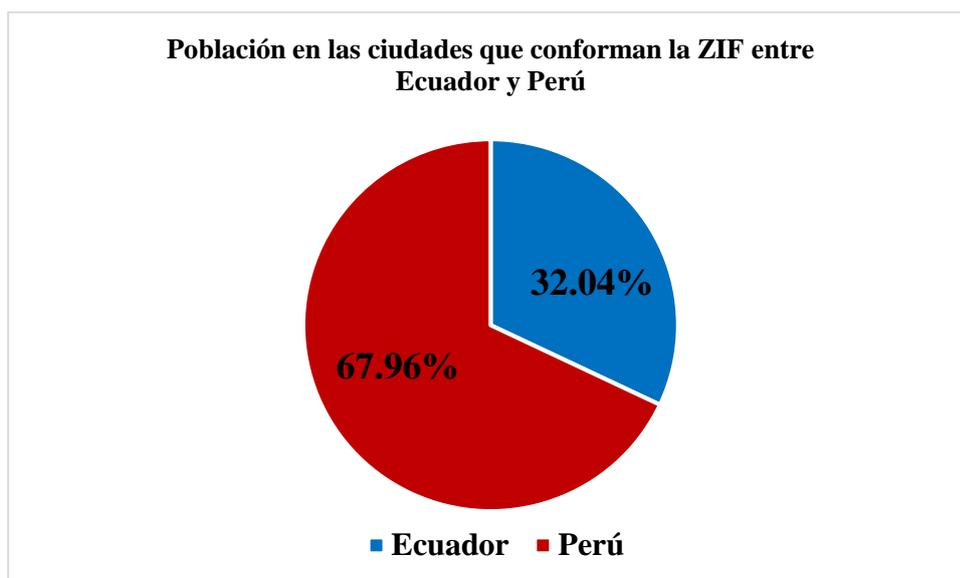
CATEGORÍA	Nro.	CIUDADES ZIF ECUADOR	POBLACIÓN
Nacional	1	Loja	169975
Regional	2	El Coca	40730
	3	Macas	21208
	4	Machala	233057
	5	Nueva Loja	48562
	6	Puyo	33557
	7	Santa Rosa	48929
	8	Tena	23629
	9	Zamora	12386
Subregional	10	Catamayo	22697
	11	Huaquillas	47909
	12	Macará	12587
	13	Piñas	15517
Local	14	Arenillas	17346
	15	Cariamanga	13311
	16	El Guabo	22172

CATEGORÍA	Nro.	CIUDADES ZIF ECUADOR	POBLACIÓN
	17	Joya de los Sachas	11480
	18	Pasaje	56031
	19	Shushufindi	16355
	20	Yanzatza	9199
	21	Zaruma	9677

Fuente: INEC 2010; PNBV 2013-2017

Si presentamos en términos de porcentaje al total de personas que habitan en las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú, es decir 2'766.334 personas, se puede apreciar, conforme al gráfico a continuación que 67,96% de esa población corresponde a los habitantes de las ciudades del Perú, mientras que el 32,04% corresponde a habitantes de las ciudades del Ecuador.

Gráfico 20: Población urbana en la ZIF entre Ecuador y Perú



Fuente: INEC (2010) INEI (2010)

5.3.2. Índice de Primacía de las ciudades en ZIF entre Ecuador y Perú

El índice de primacía urbana da cuenta de relación de la concentración poblacional entre las ciudades que conforman la red urbana en una región determinada. De acuerdo con Cuervo (2009).

Estas relaciones se expresan a través de los cambios en el peso relativo de la primera ciudad en dimensiones muy variadas como la población, el empleo, la generación de riqueza, la distribución de poder y la capacidad de innovación cultural, social y productiva. Estas relaciones

entre ciudad primada y sistema urbano están regidas por condiciones muy particulares de cada país y de cada momento de su historia. Sin embargo, a pesar de esta riqueza y diversidad, la primacía presenta una serie de regularidades empíricas, espacio-temporales, que permiten hablar de dos funciones de primacía complementarias: la función diacrónica y la función sincrónica. (Cuervo 2010)

El cuadro que corresponde al cálculo del índice de primacía calculado para las 37 ciudades que conforman la red de ciudades en la ZIF entre Ecuador y Perú, se presenta en el cuadro a continuación:

Tabla 22: Índice de Primacía Urbana de la red de ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú

ZIF entre Ecuador y Perú				
Nro.	País	Ciudad	Población 2010	Índice de Primacía
1	Perú	Iquitos	410.845	33,08
2	Perú	Piura	405.453	39,68
3	Ecuador	Machala	233.057	29,64
4	Perú	Sullana	192.528	29,27
5	Perú	Cajamarca	190.759	34,32
6	Ecuador	Loja	169.975	37,99
7	Perú	Tumbes	104.496	29,12
8	Perú	Talara	90.665	28,14
9	Perú	Jaén	82.228	28,47
10	Perú	Paita	81.516	31,02
11	Perú	Catacaos	67.840	28,59
12	Perú	Chulucanas	57.272	26,23
13	Perú	Yurimaguas	56.142	26,78
14	Ecuador	Pasaje	56.031	27,82
15	Ecuador	Santa Rosa	48.929	26,29
16	Ecuador	Nueva Loja	48.562	28,13
17	Ecuador	Huaquillas	47.909	30,05
18	Ecuador	El Coca	40.730	28,07
19	Perú	La Unión	35.411	26,73
20	Perú	Bagua Grande	35.389	28,59
21	Ecuador	Puyo	33.557	29,95
22	Perú	Santa María de Nieva	28.116	27,79
23	Perú	Chachapoyas	26.726	28,07
24	Ecuador	Tena	23.629	26,34
25	Ecuador	Catamayo	22.697	27,21
26	Ecuador	El Guabo	22.172	28,76
27	Ecuador	Macas	21.208	30,11
28	Ecuador	Arenillas	17.346	27,17
29	Ecuador	Shushufindi	16.355	27,34
30	Ecuador	Piñas	15.517	27,68
31	Perú	Aguas verdes	14.636	27,66

ZIF entre Ecuador y Perú				
Nro.	País	Ciudad	Población 2010	Índice de Primacía
32	Ecuador	Cariamanga	13.311	26,75
33	Ecuador	Macará	12.587	27,29
34	Ecuador	Zamora	12.386	28,98
35	Ecuador	Joya de los Sachas	11.480	37,82
36	Ecuador	Zaruma	9.677	0,00
37	Ecuador	Yanzatza	9.199	0,00

Fuente: INEC (2010) INEI (2010)

El índice de primacía, es la relación cuantitativa entre la población de los asentamientos de mayor peso demográfico y los que les siguen en orden decreciente de población, da cuenta de procesos de concentración poblacional en ciudades que se consideran como desproporcionados dentro de un sistema urbano, cuando los valores del índice se encuentran próximos a 100, así mismo, da cuenta de la existencia de redes proporcionadas y policéntricas cuando se evidencia resultados cercanos a 25.

5.3.3. El Índice de Nelson en las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú

Con el fin de terminar la especialidad económica funcional de las ciudades que conforman las redes transfronterizas, se aplica el índice de Nelson que permite determinar la especialización económica funcional de cada una de ellas, y puede aplicarse a nivel de la actividad económica, primario, secundario y terciario; y también a nivel de rama de las actividades económicas. Por razones relacionadas con la determinación de diferentes clasificaciones estadísticas de las actividades económicas en cada sector, es necesario que la aplicación del índice de Nelson se realiza a nivel de sector de la actividad económica. La clasificación de las actividades económicas en Ecuador y Perú se presenta a continuación.

Gráfico 21: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Ecuador

SECTOR PRIMARIO							
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca		Explotación de minas y canteras					
SECTOR SECUNDARIO							
Industria manufacturera		Suministro de electricidad, gas y aire acondicionado		Distribución de agua alcantarillado y gestión de desechos		Construcción	
SECTOR TERCIARIO							
Comercio al por mayor y menor		Transporte y almacenamiento		Actividades de alojamiento y servicio de comidas		Información y comunicación	
Actividades de servicios administrativos y de apoyo		Administración pública y defensa		Enseñanza		Actividades de la atención a la salud humana	
				Artes, entretenimiento y recreación		Actividades financieras y de seguros	
				Otras actividades de servicios		Actividades inmobiliarias	
						Actividades profesionales, científicas y técnicas	
						Actividades de los hogares como empleadores	
						Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales	

Fuente: INEC (2010)

Gráfico 22: Clasificación de las actividades económicas por sector y rama en Perú

SECTOR PRIMARIO						
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura		Pesca		Explotación de minas y canteras		
SECTOR SECUNDARIO						
Industria manufacturera		Suministro de electricidad, gas y agua		Construcción		
SECTOR TERCIARIO						
Comercio por mayor		Comercio por menor		Venta, mantenimiento, y reparación de vehículos automotores y motocicletas		Hoteles y restaurantes
						Transporte almacenamiento y comunicaciones
						Intermediación financiera
Actividades inmobiliarias, empresas y alquileres		Administración pública y defensa; seguridad social afiliación		Enseñanza		Servicios sociales y de salud
						Otras actividades, servicios comunitarios, sociales y personales
						Hogares privados y servicios domésticos
						Organizaciones y órganos extraterritoriales

Fuente: INEI (2010)

En los cuadros que se presentan anteriormente se pueden apreciar pequeñas diferencias entre las actividades económicas en los diferentes sectores. Sin embargo, eso no las hace incomparables en virtud de que las dos se basan en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), de todas las actividades económicas. La CIIU ha proporcionado orientación

a los países para elaborar las clasificaciones nacionales de actividades y se ha convertido en una herramienta importante para la comparación de datos estadísticos sobre actividades económicas a escala internacional (UNSTATS⁶³ 2005), sin embargo, en el caso de la red de ciudades transfronterizas entre Ecuador y Perú, la comparación puede realizarse a nivel de sectores de la actividad económica.

Si bien se puede comparar a nivel de sector económico, la comparación de la PEA puede parecer, imposible debido a que la edad a partir de la que se determina este indicador en el caso del Ecuador es 10 años (INEC), y en el caso del Perú son 14 años (INEI); eso conlleva a que, por ejemplo, a pesar de que Piura tiene un total de 410.845 habitantes, su PEA es de 95.897 personas; mientras que Machala, que tiene 233.057 habitantes, tiene una PEA de 97.227. Ese efecto que aparentemente imposibilita la aplicación del índice de Nelson para la red binacional, se supera en nuestra opinión, porque lo que se relaciona en la construcción del índice es el porcentaje de distribución de esa población en los diferentes sectores o ramas de la actividad económica, y también porque no se trata de un estudio sobre el trabajo. En virtud de lo anterior, lo que presentamos es un indicador referencial que busca caracterizar la red de ciudades en la ZIF entre Ecuador y Perú, con fines de explicar el diseño de la política pública de integración en el marco de la CAN.

Tabla 23: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Perú

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización
Iquitos	58967	2880	4.88	No especializado	7593	12.88	No especializado	44608	75.65	Especializado
Piura	95897	4754	4.96	No especializado	13188	13.75	No especializado	75273	78.49	Especializado
Sullana	52987	8313	15.69	No especializado	6805	12.84	No especializado	36464	68.82	No especializado
Cajamarca	70939	10422	14.69	No especializado	12894	18.18	No especializado	42900	60.47	No especializado
Tumbes	35133	3944	11.23	No especializado	4866	13.85	No especializado	25085	71.40	No especializado
Talara	28195	5062	17.95	No especializado	4272	15.15	No especializado	17991	63.81	No especializado
Jaén	31530	7381	23.41	No especializado	3637	11.54	No especializado	18620	59.05	No especializado
Paita	22923	5098	22.24	No especializado	5876	25.63	Muy especializado	11411	49.78	No especializado
Catacaos	21326	5283	24.77	No especializado	4664	21.87	Especializado	10958	51.38	No especializado
Chulucanas	23327	9634	41.30	No especializado	2774	11.89	No especializado	9963	42.71	No especializado
Yurimaguas	21470	7580	35.31	No especializado	2140	9.97	No especializado	10692	49.80	No especializado
La Unión	11179	4519	40.42	No especializado	1620	14.49	No especializado	4791	42.86	No especializado

⁶³ UNSTATS es la división de estadísticas del departamento de economía y asuntos sociales de la Organización de Naciones Unidas. La cita está disponible en: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_4rev3_1s.pdf

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización	Valor	%	Especialización
Bagua Grande	15972	7387	46.25	Especializado	1240	7.76	No especializado	7088	44.38	No especializado
Chachapoyas	9158	937	10.23	No especializado	1374	15.00	No especializado	6685	73.00	No especializado
Aguas Verdes	6472	732	11.31	No especializado	527	8.14	No especializado	4981	76.96	Especializado
Nieva	6808	5346	78.53	Muy especializado	113	1.66	No especializado	1186	17.42	No especializado
Empleo Normal (promedio)		25.20			13.41			57.87		
Desviación Estándar		19.29			5.58			16.59		
Umbral de Especialización		44.49			18.99			74.46		

*La suma de los promedios por sector de la actividad económica no es igual a 100%, debido a que existe una clasificación que agrupa a personas que no declaran
Fuente: INEI (2010)

Al aplicar el índice de Nelson para las ciudades de la ZIF en territorio peruano, encontramos que las ciudades de Bagua Grande y Nieva presentan respectivamente niveles especializado, y muy especializado, en actividades primarias. Con relación a la especialización en actividades relacionadas con el sector secundario encontramos a Paita – muy especializada, y a Catacaos – especializada en actividades secundarias, que en el caso del Perú se relacionan con actividades de la industria Manufacturera, construcción, y suministro de electricidad gas y agua. Las ciudades especializadas en actividades terciarias son Iquitos capital de la provincia de Maynas y del departamento de Loreto; y Piura, ambas son las ciudades con mayor concentración poblacional en la ZIF entre Ecuador y Perú.

Tabla 24: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Ecuador

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Nivel Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización
Machala	97227	11002	11.32	No especializado	15813	16.26	No especializado	64017	65.84	No especializado
Loja	70380	3069	4.36	No especializado	12997	18.47	No especializado	51390	73.02	Especializado
Pasaje	22322	5551	24.87	Especializado	2851	12.77	No especializado	12468	55.86	No especializado
Santa Rosa	19386	3707	19.12	No especializado	3001	15.48	No especializado	10920	56.33	No especializado
Nueva Loja	20206	1210	5.99	No especializado	3580	17.72	No especializado	13760	68.10	No especializado
Huaquillas	18732	1944	10.38	No especializado	3217	17.17	No especializado	12271	65.51	No especializado
El Coca	15887	1899	11.95	No especializado	2755	17.34	No especializado	10110	63.64	No especializado
Puyo	14194	817	5.76	No especializado	2578	18.16	No especializado	10321	72.71	Especializado
Tena	10227	656	6.41	No especializado	2680	26.21	Muy especializado	7628	74.59	Especializado
Catamayo	8243	1485	18.02	No especializado	1845	22.38	Especializado	4398	53.35	No especializado
El Guabo	8760	3605	41.15	Muy especializado	725	8.28	No especializado	3763	42.96	No especializado

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Nivel Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización
Macas	9173	816	8.90	No especializado	1386	15.11	No especializado	6444	70.25	No especializado
Arenillas	6930	1612	23.26	No especializado	957	13.81	No especializado	3809	54.96	No especializado
Shushufindi	6103	1187	19.45	No especializado	1124	18.42	No especializado	3156	51.71	No especializado
Piñas	6287	974	15.49	No especializado	1221	19.42	No especializado	3844	61.14	No especializado
Cariamanga	5077	446	8.78	No especializado	690	13.59	No especializado	3569	70.30	No especializado
Macará	4647	781	16.81	No especializado	703	15.13	No especializado	2955	63.59	No especializado
Zamora	5442	289	5.31	No especializado	725	13.32	No especializado	4143	76.13	Especializado
Joya de los Sachas	4946	908	18.36	No especializado	844	17.06	No especializado	2859	57.80	No especializado
Zaruma	4113	1189	28.91	Especializado	594	14.44	No especializado	2192	53.29	No especializado
Yanzatza	3568	654	18.33	No especializado	566	15.86	No especializado	2123	59.50	No especializado
Empleo Normal (promedio)		15.38			16.50			62.41		
Desviación Estándar		9.16			3.66			8.83		
Umbral de Especialización		24.54			20.15			71.24		

*La suma de los promedios por sector de la actividad económica no es igual a 100%, debido a que existe una clasificación que agrupa a personas que no declaran
Fuente: INEC (2010)

En el caso de las ciudades ecuatorianas de la ZIF, encontramos a El Guabo, Pasaje y Zaruma en la provincia del Oro, que se caracterizan por una gran producción agrícola, y por contar con recursos minerales. Especializadas en el sector secundario, encontramos a las ciudades de: Tena, capital de la provincia del Napo, y Catamayo en Loja. Las ciudades de Loja, Puyo, Tena y Zamora, todas ellas cabeceras provinciales especializadas en actividades relacionadas con el sector terciario o de servicios, entre las que se incluye la actividad: administración pública y defensa.

Tabla 25: Índice de Nelson para ciudades de la ZIF en Perú

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Nivel Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización
Iquitos	58967	2880	4.88	No especializado	7593	12.88	No especializado	44608	75.65	Especializado
Piura	95897	4754	4.96	No especializado	13188	13.75	No especializado	75273	78.49	Especializado
Sullana	52987	8313	15.69	No especializado	6805	12.84	No especializado	36464	68.82	No especializado
Cajamarca	70939	10422	14.69	No especializado	12894	18.18	No especializado	42900	60.47	No especializado
Tumbes	35133	3944	11.23	No especializado	4866	13.85	No especializado	25085	71.40	No especializado
Talara	28195	5062	17.95	No especializado	4272	15.15	No especializado	17991	63.81	No especializado
Jaén	31530	7381	23.41	No especializado	3637	11.54	No especializado	18620	59.05	No especializado
Paita	22923	5098	22.24	No especializado	5876	25.63	Muy especializado	11411	49.78	No especializado
Catacaos	21326	5283	24.77	No especializado	4664	21.87	Especializado	10958	51.38	No especializado
Chulucanas	23327	9634	41.3	Especializado	2774	11.89	No especializado	9963	42.71	No especializado
Yurimaguas	21470	7580	35.31	Especializado	2140	9.97	No especializado	10692	49.80	No especializado

Ciudad	PEA total	PEA Primaria			PEA Secundaria			PEA Terciaria		
		Valor	%	Nivel Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización	Valor	%	Nivel de Especialización
La Unión	11179	4519	40.42	Especializado	1620	14.49	No especializado	4791	42.86	No especializado
Bagua Grande	15972	7387	46.25	Especializado	1240	7.76	No especializado	7088	44.38	No especializado
Chachapoyas	9158	937	10.23	No especializado	1374	15.00	No especializado	6685	73.00	No especializado
Aguas Verdes	6472	732	11.31	No especializado	527	8.14	No especializado	4981	76.96	Especializado
Nieva	6808	5346	78.53	Polarizado	113	1.66	No especializado	1186	17.42	No especializado
Machala	97227	11002	11.32	No especializado	15813	16.26	No especializado	64017	65.84	No especializado
Loja	70380	3069	4.36	No especializado	12997	18.47	No especializado	51390	73.02	No especializado
Pasaje	22322	5551	24.87	No especializado	2851	12.77	No especializado	12468	55.86	No especializado
Santa Rosa	19386	3707	19.12	No especializado	3001	15.48	No especializado	10920	56.33	No especializado
Nueva Loja	20206	1210	5.99	No especializado	3580	17.72	No especializado	13760	68.10	No especializado
Huaquillas	18732	1944	10.38	No especializado	3217	17.17	No especializado	12271	65.51	No especializado
El Coca	15887	1899	11.95	No especializado	2755	17.34	No especializado	10110	63.64	No especializado
Puyo	14194	817	5.76	No especializado	2578	18.16	No especializado	10321	72.71	No especializado
Tena	10227	656	6.41	No especializado	2680	26.21	Muy especializado	7628	74.59	Especializado
Catamayo	8243	1485	18.02	No especializado	1845	22.38	Especializado	4398	53.35	No especializado
El Guabo	8760	3605	41.15	Especializado	725	8.28	No especializado	3763	42.96	No especializado
Macas	9173	816	8.90	No especializado	1386	15.11	No especializado	6444	70.25	No especializado
Arenillas	6930	1612	23.26	No especializado	957	13.81	No especializado	3809	54.96	No especializado
Shushufindi	6103	1187	19.45	No especializado	1124	18.42	No especializado	3156	51.71	No especializado
Piñas	6287	974	15.49	No especializado	1221	19.42	No especializado	3844	61.14	No especializado
Cariamanga	5077	446	8.78	No especializado	690	13.59	No especializado	3569	70.30	No especializado
Macará	4647	781	16.81	No especializado	703	15.13	No especializado	2955	63.59	No especializado
Zamora	5442	289	5.31	No especializado	725	13.32	No especializado	4143	76.13	Especializado
Joya de los Sachas	4946	908	18.36	No especializado	844	17.06	No especializado	2859	57.80	No especializado
Zaruma	4113	1189	28.91	No especializado	594	14.44	No especializado	2192	53.29	No especializado
Yanzatza	3568	654	18.33	No especializado	566	15.86	No especializado	2123	59.50	No especializado
Empleo Normal (promedio)		19.62			15.16			60.45		
Desviación Estándar		15.03			4.77			12.77		
Umbral de Especialización		34.66			19.94			73.22		

*La suma de los promedios por sector de la actividad económica no es igual a 100%, debido a que existe una clasificación que agrupa a personas que no declaran
Fuente: INEI (2010)

De la aplicación del índice de Nelson para todas las ciudades que conforman la ZIF entre Ecuador y Perú, podemos distinguir algunos datos interesantes, por ejemplo: Aguas Verdes, ciudad fronteriza en el Perú y que presenta prácticamente una conurbación física con la ciudad fronteriza ecuatoriana de Huaquillas, presentan especialización en actividades relacionadas con el sector terciario, dada su naturaleza podríamos inferir que sus actividades en buena medida se relacionan con actividades comerciales, de transporte y almacenamiento. Las ciudades con mayor nivel de especialización en actividades secundarias son Paita en el Perú y Tena en el Ecuador, seguidas en menor grado por Catacaos en Perú y Catamayo en Ecuador. La ciudad que presenta el mayor grado de especialización – polarizado, en actividades primarias es la ciudad peruana de Nieva, y en menor proporción las ciudades de Chulucanas,

Yarimagua, La Unión, y Bagua Grande; la única ciudad del Ecuador que presenta especialización en actividades primarias es El Guabo, en la provincia de El Oro.

5.3.4. Aplicación de la escala de Guttman para la ZIF entre Ecuador y Perú

La aplicación de la escala de Guttman, busca obtener una categorización de la red de ciudades al interior de la ZIF entre Ecuador y Perú, en virtud de la presencia o ausencia de diferentes infraestructuras y servicios, que den cuenta de que dicha oferta, podría dotarle de mayor o menor grado de centralidad dentro de la red de ciudades. La reflexión que subyace, es que ante la mayor oferta de equipamientos y servicios, la ciudad ejercerá una mayor atracción sobre las personas dentro de una región, pues en algún momento, por diferentes circunstancias deberán acudir a ella en busca de satisfacer alguna necesidad.

Con el propósito de aplicar la escala de Guttman, y de acuerdo a ella categorizar a las ciudades que conforman la red de asentamientos humanos de la ZIF entre Ecuador y Perú, se debió previamente, realizar un ejercicio de homologación de las diferentes infraestructuras prestadoras de servicios, en virtud de que las legislaciones de ambos países establecen su propia caracterización de dichas infraestructuras. Para realizar el ejercicio, se determinaron 7 tipologías de equipamientos o servicios⁶⁴, cada una de las que agrupa a diferentes entidades prestadoras de servicios, 25 en total; su detalle dentro de cada tipología se muestra en el cuadro a continuación, así como el resultado de la categorización de las ciudades.

Tabla 26: Detalle de equipamientos y servicios considerados para categorizar a las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú

Tipología del Equipamiento o servicio		Prestadoras del servicio	
1	DE SALUD	1	Establecimiento 1er nivel
		2	Establecimiento 2do nivel
		3	Establecimiento 3er nivel
2	DE EDUCACIÓN	4	Educación inicial
		5	Educación Secundaria o bachillerato
		6	Educación Universitaria
		7	Educación Artesanal
		8	Educación Artística
3	DE TRANSPORTE Y CONECTIVIDAD	9	Terminales Terrestres

⁶⁴ La clasificación de las variables se realiza de manera diferente en cada país, a pesar de representar la misma información. Por ejemplo, en Ecuador los centros de salud y los puestos de salud son establecimientos de salud del primer nivel o de nivel básico, que cuentan con un número reducido de personal y atienden únicamente emergencias y enfermedades leves. Por su parte, Perú cuenta con establecimientos catalogados como I1 (establecimientos de atención primaria). Por lo tanto para este trabajo, se decidió agruparlos en la variable: Establecimiento de Primer Nivel y así poder cuantificarlos.

Tipología del Equipamiento o servicio		Prestadoras del servicio	
4	DE APOYO A LA PRODUCCIÓN	10	Aeropuertos Civiles
		11	Agencias de Correos
		12	Almaceneras
		13	Silos
5	FINANCIERO	14	Agencias Agrarias
		15	Agencias Banco Agrícola
		16	Bancos Privados
6	SERVICIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA	17	Cooperativa de Ahorro y Crédito
		18	Cajeros Automáticos
		19	Unidades o Comisarías de Policía
7	DE PROTECCIÓN SOCIAL	20	Bomberos
		21	Centros Penitenciarios o de Rehabilitación
		22	Centros de Atención Familiar
		23	Centros Gerontológicos
		24	Centros de Atención Infantil
		25	Centro de Protección de Derechos

Fuente: Instituciones públicas en Ecuador y Perú, Avellaneda, F. (2015)

Tabla 27: Categorización de las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú de acuerdo al número de prestadoras del servicio

País / Ciudad*			Jerarquía (según cada país)	Número de Prestadoras del servicio	Categoría dentro de la ZIF entre Ecuador y Perú
1	Perú	Iquitos	Rango 2	20	Categoría 1
2	Perú	Piura	Rango 2	20	
3	Perú	Cajamarca	Rango 4	20	
4	Ecuador	Loja	Nacional	20	
5	Ecuador	Machala	Regional	19	Categoría 2
6	Perú	Tumbes	Rango 3	19	
7	Perú	Jaén	Rango 4	19	
8	Ecuador	Nueva Loja	Regional	19	
9	Perú	Sullana	Rango 5	18	
10	Perú	Chachapoyas	Rango 5	18	
11	Ecuador	Macas	Regional	18	
12	Ecuador	Santa Rosa	Regional	16	
13	Perú	Chulucanas	Rango 6	15	
14	Perú	Yurimaguas	Rango 5	15	
15	Ecuador	Huaquillas	Subregional	15	
16	Perú	Bagua Grande	Rango 5	15	
17	Ecuador	Tena	Regional	15	
18	Perú	Talara	Rango 3	14	Categoría 3
19	Ecuador	Puyo	Regional	14	
20	Ecuador	Zamora	Regional	14	
21	Perú	Paita	Rango 5	13	
22	Perú	Catacaos	Rango 5	13	

País / Ciudad*		Jerarquía (según cada país)	Número de Prestadoras del servicio	Categoría dentro de la ZIF entre Ecuador y Perú
23	Ecuador	El Coca	Regional	
24	Ecuador	Catamayo	Subregional	
25	Ecuador	Macará	Subregional	
26	Ecuador	Arenillas	Local	
27	Ecuador	Shushufindi	Local	
28	Ecuador	Piñas	Subregional	
29	Perú	Aguas verdes	sin rango	
30	Ecuador	Cariamanga	Local	
31	Perú	La Unión	Rango 5	Categoría 4
32	Ecuador	Joya de los Sachas	Local	
33	Ecuador	Zaruma	Local	
34	Ecuador	Pasaje	Local	
35	Ecuador	El Guabo	Local	
36	Perú	Nieva	Rango 6	
37	Ecuador	Yanzatza	Local	

Fuente: Instituciones públicas en Ecuador y Perú, Avellaneda, F. (2015)

5.4. Exposición resumida de elementos sujetos a comparación

El núcleo de los estudios comparados radica en la construcción de explicaciones basadas en la descripción de similitudes o diferencias entre las unidades de análisis empleadas en una determinada investigación, viabilizando la construcción de teorías y la comprobación de hipótesis. Es así que corresponde a una “generalización provista de poder explicativo que expresa una regularidad” (Sartori 1984, 11).

En nuestro caso, a través de la caracterización de los factores contextuales histórico y territorial de las regiones transfronterizas del Ecuador intentamos explicar el porqué de su implementación diferenciada. Para la aplicación del método comparado, se debe garantizar que exista variación tanto en la variable dependiente como en las explicativas, estas últimas caracterizadas mediante procesos de abstracción de la realidad, como los que hemos presentado en las secciones anteriores.

Las variaciones a las que aludimos constituyen un requisito fundamental para la correcta aplicación del método, y pueden ser difíciles de identificar. En nuestro caso, es fácil identificar una variación en la variable dependiente que constituye el diseño de la política de integración del Ecuador en sus regiones transfronterizas con Colombia y Perú, es decir que

dicha política se implementa a través de diseños diferenciados. Si se puede entender al diseño de políticas públicas “como parte de un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas” (Méndez 1993,112), es fácil visualizar la variación en la variable dependiente de nuestro caso, por ejemplo, si revisamos el gráfico 18, que corresponde a la estructura orgánica del Plan binacional capítulo Ecuador entre Ecuador y Perú, vemos que la institución responsable de él es el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, mientras que el proceso con Colombia se encuentra liderado por la Senplades.

Lo anterior, da cuenta de la variación en el diseño, sin que ello signifique que: ni el Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador ni la Senplades no participen en ambos procesos, sino que nos ofrece indicios de que la variación en el liderazgo institucional, implica el ímpetu por desarrollar de forma más o menos sistemática políticas públicas eficientes y eficaces a través de la aplicación de los conocimientos sobre la política, los instrumentos, y la experiencia para el desarrollo y la adopción de cursos de acción posibles y predecibles que puedan tener éxito en la consecución de sus metas u objetivos (Bobrow and Dryzek 1987; Bobrow 2006; Montpetit 2003), pero sobre todo, en atención al contexto que las determina.

Si el diseño implica una combinación determinada de instrumentos entre los que se incluyen diferentes arreglos institucionales e instituciones, es decir un determinado *policy mix*, se puede entender que es el diseño el que vincula a los objetivos políticos con la acción del gobierno, que como se puede apreciar en la tabla 9, puede ser entendido mediante su contenido y enfoque.

Su contenido se relaciona con el nivel de abstracción al cual se desarrolla la investigación, es decir su propósito sus objetivos y los ajustes que se deban realizar, especialmente en atención a los factores contextuales; mientras que el enfoque se relaciona con una determinada lógica de carácter general, que da paso a la implementación de mecanismos que se componen de diferentes instrumentos, y sus respectivas calibraciones, que deberán atender también a los factores contextuales.

En nuestro caso nos interesa el análisis de la política pública de integración del Ecuador, y los instrumentos a través de los cuales se implementa en sus regiones transfronterizas, con Colombia y Perú. Aplicamos el tipo de comparación más diferentes, y la lógica de comparación: método de similitudes; ya que hemos podido constatar que las regiones

trasfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú, difieren en sus factores contextuales histórico y territorial, que se constituyen como variables explicativas, es decir difieren en las variables explicativas, salvo en que se trata de una misma política, es decir se investiga un mismo fenómeno.

El análisis comparado, en nuestro caso plantea explorar la forma en la cual determinados factores contextuales (X) o variables independientes, inciden en la combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa una política pública (Y) o variable dependiente, a la luz del análisis de los atributos de congruencia, consistencia y coherencia de los instrumentos que conforman el *policy mix*. Es así que se aplicará el tipo de diseño más diferentes y la lógica de comparación: método de similitudes ya que estimamos que las regiones trasfronterizas con Colombia y Perú difieren en sus factores contextuales histórico y territorial, que se constituyen como variables explicativas, por que difieren en todo, salvo en que se trata de una misma política, es decir se investiga un mismo fenómeno: la política de integración del Ecuador en sus regiones transfronterizas con Colombia y Perú.

5.4.1. Proceso histórico

Los fronterizos terrestres entre Colombia y Ecuador se definen a través de la suscripción del tratado Muñoz Vernaza - Suárez, avalado por el canje de instrumentos de ratificación el 26 de enero de 1917. Se podría considerar como temprana a la definición de la línea de frontera entre Colombia y Ecuador, especialmente si consideramos que la definición del límite territorial entre Ecuador y Perú no se establece sino hasta la firma del Acuerdo de Paz en 1998, es decir, un poco más de 8 décadas del establecimiento del límite territorial entre Ecuador y Colombia.

Si discurrimos en relación a esta diferencia importante en cuanto a la definición limítrofe, podemos inferir que nace desde la época de la colonia española, que organizó territorialmente a sus colonias en los Virreinos de Nueva España y en el Virreinato de Nueva Castilla al que posteriormente se lo conoció como Virreinato del Perú. Posteriormente, el Virreinato del Perú se divide en él y en el Virreinato de Nueva Granada, que incluía la Real Audiencia de Quito, lo que ocasionó tensiones derivadas de la posición de los territorios de Maynas. Lo anterior, constituye a nuestro juicio, una dependencia del sendero local, que resulta de la acción de coaliciones de actores que defendían la pertenencia de Maynas a uno u otro virreinato.

En el caso del reclamo por parte del virreinato del Perú, puede atribuirse a un factor institucional heredado, fruto de una calibración de un instrumento, en este caso una cédula real que modificó los ámbitos territoriales, y las posiciones de los actores alineados a favor y en contra, lo cual podría haber condicionado el establecimiento de los límites territoriales definitivos entre Ecuador y Perú, y que puede asociarse a un *policy patching*. Este proceso a su vez implicó la conformación de nuevas comunidades políticas e implica el desarrollo de mecanismos a través de los cuales dichas comunidades se regularon, e incidirá posteriormente en lo que hemos descrito como el *policy-making* de la política pública de integración, y en ese sentido constituye un elemento importante para la comparación, pues difiere con lo sucedido en el virreinato de Nueva Granada.

Durante la época republicana las relaciones en la región fronteriza entre Colombia y Ecuador se han desarrollado en su mayoría, en lo que podríamos determinar cómo fluida e incluso cooperativa, a pesar de las tensiones que se han derivado por el conflicto armado en Colombia, cuyo combate por parte del gobierno ha conllevado a que buena parte de los grupos violentos hayan buscado resguardo y protección en la región transfronteriza con el Ecuador. El conflicto armado, también se ha desarrollado en situaciones en las que los grupos irregulares han buscado el financiamiento de sus actividades a través de acciones vinculadas al narcotráfico, lo cual ha incidido en que aspectos relacionados con la seguridad y el desplazamiento de personas en la frontera entre Colombia y Ecuador, haya sido un tema de relevancia en la relación transfronteriza.

En torno a la seguridad, se estructuró a partir de 1996 la COMBIFRON, que a diferencia de la COVIEC creada en 1989, trata específicamente el tema de seguridad derivado del conflicto colombiano, en esta comisión se discuten dos posiciones opuestas, la colombiana que sostiene que se trata de una amenaza a la seguridad regional, y la ecuatoriana que sostiene que es un tema interno colombiano. La posición colombiana es apoyada por los Estados Unidos de Norteamérica, en base a ello, se crea con el apoyo financiero y tecnológico de ese país el Plan Colombia, que fue motivo de cierto nivel de tensión con el Ecuador, especialmente derivados de las fumigaciones con glifosato en la zona fronteriza con el fin de combatir cultivos ilícitos.

Con relación a los cultivos ilícitos en las regiones de frontera, consideramos importante mencionar que, existen tanto en Colombia como en Perú, específicamente en las regiones fronterizas con el Ecuador. La diferencia se presenta en que el mercado al cual se dirige esa

producción, quizás la diferencia está en que la producción colombiana se orienta en mayor medida al mercado internacional, mientras que la producción peruana al mercado sudamericano. Ello podría explicar la visión compartida por Estados Unidos de Norteamérica de que el conflicto colombiano, debe tratarse como un problema de seguridad regional, y el apoyo financiero y tecnológico en la ejecución del Plan Colombia.

El relacionamiento y el diálogo que podríamos calificarlo como fluido, entre Colombia y Ecuador, tuvo un momento de tensión que derivó en ruptura de relaciones diplomáticas, ocasionado por operación Fénix, puesta en marcha por el gobierno colombiano. La operación Fénix, se ejecutó el 1 de marzo de 2008, y consistió en el bombardeo y asalto a un campamento de las FARC en territorio ecuatoriano. A pesar de las tensiones y ruptura de relaciones, la convivencia y familiaridad entre las personas que habitan la región transfronteriza se ha mantenido, siendo ejemplo de ello a nuestro juicio las relaciones entre Ipiales y Tulcán.

Se podría establecer que uno de los hechos que han derivado en la imposibilidad de definir un límite territorial entre Ecuador y Perú ha sido el sentido de pertenencia que connaturalmente desarrollamos las personas sobre el territorio. Si revisamos ciertas fechas importantes, creemos que se puede comprender el sentido de pertenencia sobre los ámbitos territoriales; es así que dentro del Virreinato del Perú, se crea la Real Audiencia de Lima en 1563, posteriormente, con parte del territorio que le pertenecía se crea la Real Audiencia de Quito en 1563. En 1717, con parte del territorio del Virreinato del Perú, se crea el Virreinato de Nueva Granada, al que se le adjudica la Real Audiencia de Quito, de lo que surge un primer reclamo por parte del Virreinato del Perú en relación a la pertenencia del territorio de Maynas.

Lo anterior se agravó, a nuestro juicio, en virtud de la ausencia de demarcaciones claras de ámbitos territoriales pertenecientes a cada circunscripción político administrativa, problemática que se presentó en la época colonial y que fue heredada en la época republicana, coadyuvado en buena parte por la aplicación del principio *Uti Possidetis Jure*, que profundiza el sentido de pertenencia que las personas desarrollan sobre el territorio.

Un hecho que marcó el desarrollo de las tensiones derivadas de la indefinición del límite territorial entre Ecuador y Perú fue la firma del Protocolo de Río de Janeiro en 1942. En ese protocolo, en el que se pretendió establecer límites entre territorios pertenecientes a Ecuador y

Perú, existió una porción territorial cuya definición no estuvo clara, y en base a lo cual el Ecuador argumentó su inaplicabilidad, lo que fue generando tensiones y enfrentamientos armados hasta el establecimiento definitivo de límites el 26 de octubre de 1998 con la suscripción del Acta de Brasilia.

Alrededor de aspectos como la seguridad, relacionada con las actividades de los grupos irregulares en Colombia, se han estructurado las relaciones entre los gobiernos de Colombia y Ecuador, específicamente en cuanto a la relación entre gobiernos centrales. Lo anterior ha estructurado institucionalidades propias como la existencia de la CONVIFRON, comisión que discutía aspectos relacionados con la seguridad.

A pesar de las disputas nacidas en la indefinición de una porción territorial entre Ecuador y Perú, no faltaron iniciativas para el tratamiento de la integración fronteriza, es así que aparentemente impulsados por la firma del Acuerdo de Cartagena en 1969, se crea la Comisión Económica Permanente Ecuatoriana-Peruana (CEPEP), sin embargo esta iniciativa no prosperó, en nuestro juicio porque la indefinición limítrofe ha constituido para ambos países, un tema que se ha vinculado con el nacionalismo y la defensa de los intereses patrios, lo que ha derivado en que al menos a nivel del relacionamiento entre los gobiernos centrales, impida el tratamiento más equilibrado del desarrollo de la frontera común.

Si se analiza en perspectiva comparada el relacionamiento fronterizo entre Colombia y Ecuador, y entre Ecuador y Perú, no puede dejar de mencionarse que mientras las relaciones entre Ecuador y Perú se fueron estabilizando a partir de 1998, las relaciones entre Colombia y Ecuador se fueron tensionando también a partir de 1998 debido a la aplicación del Plan Colombia, y a las visiones diferentes en cuanto a la concepción del conflicto colombiano en ambos países.

5.4.2. Las redes transfronterizas de ciudades

Al iniciar este trabajo mencionamos que la literatura que desarrolla el diseño de política pública, ha prestado poca atención al factor contextual territorial, y hemos seleccionado representarlo de forma sintetizada a través de la caracterización de redes de asentamientos humanos, consideramos adicionalmente que estimamos que se añade un mayor nivel de complejidad, al comparar los diseños de política pública en regiones transfronterizas, considerando que ellas “poseen unidad natural, orgánica, e intereses comunes que son

independientes de aquellos propios de las circunscripciones político y administrativas” (Stevenson 1980, 17), de los Estados. Si se revisa el portal web de la comunidad andina⁶⁵ encontramos que las ZIF instituidas por la decisión 501, constituyen elementos centrales de la política de integración en regiones transfronterizas.

En ese sentido, y a pesar de que la CAN procura emprender en las ZIF, la configuración de una estructura urbano regional, parece ser poco lo que se ha podido avanzar. En buena medida porque se puede considerar a una región, como una circunscripción en la que intervienen actores a nivel nacional, local y supranacional, y funcionalmente, podríamos considerarla como “un espacio en el que diferentes tipos de intereses interactúan (Keating y Loughlin 1997,17). En tal virtud, los indicios señalan que, al menos en ese ámbito, los gobiernos nacionales se han reservado ceder porciones de soberanía, por lo que la CAN podría haber fallado en la configuración de dicha estructura urbano regional.

La estructura urbano regional, en nuestra opinión, conlleva que, con frecuencia se vinculan ahí modos formales e informales de institucionalización. La formalidad institucional provista por la CAN dentro de la integración facilitaría cierta complementariedad; mientras que, la institucionalidad informal ha viabilizado un sistema urbano regional en competencia.

En atención a lo anterior, presentamos a continuación los elementos de mayor relevancia de la caracterización de las redes de ciudades transfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú, atendiendo al método de comparación, más diferentes y la lógica de comparación, método de similitudes.

La población estimada del Ecuador en el año 2018 es de 17'023.408 personas, de las cuales 3'265.764 personas habitan las ZIF en el territorio ecuatoriano con Colombia y Perú, esto corresponde al 19,18% de la población total. Ese 19,18% de población ecuatoriana en la ZIF, se compone de un 7.48%, es decir 1'273.332 personas, que habita en la ZIF entre Ecuador y Colombia; y un 11.70% de la población del Ecuador habita en la ZIF entre Perú y Ecuador, y corresponde a 1'992.432 habitantes (INEC).

⁶⁵ <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=122&tipo=TE>

Con respecto a la concentración poblacional en la red de ciudades transfronterizas, se presentan variaciones en cuanto al porcentaje de concentración en las redes de ciudades entre Colombia y Ecuador y entre Ecuador y Perú. Mientras que, en la ZIF entre Colombia y Ecuador, la población urbana corresponde al 50,62% y 49,38%, de la población de Colombia y Ecuador respectivamente (gráfico 14); la población urbana en la ZIF entre Ecuador y Perú concentra al 32,04% en Ecuador y al 67,96% en Perú (gráfico 20).

Al analizar en perspectiva comparada la aplicación del Índice de primacía (IP), de las redes de ciudad en las ZIF entre Colombia y Ecuador, y Ecuador y Perú; encontramos que:

- El IP en la ZIF entre Colombia y Ecuador da cuenta de una primacía de la ciudad de Pasto con un IP de 0,45, puede apreciarse también que la ciudad colombiana de Pasto casi duplica la población de la ciudad de Esmeraldas en Ecuador, que es la que le sigue en términos de la valoración del IP con 0,38. Lo anterior da cuenta de una red con cierta característica de macrocefalia.
- El IP en la ZIF entre Ecuador y Perú, evidencia el predominio de dos ciudades peruanas, Iquitos con un IP de 33,08 y Piura con un IP de 39,68. La ciudad que les sigue en términos del IP es la ciudad Ecuatoriana de Machala. Lo anterior permite deducir cierta bicefalia en la red.

El IP expresa la relación que representa la población de la ciudad con mayor concentración poblacional en cada ZIF del país con respecto a la suma de las poblaciones de las cuatro mayores. Estos valores oscilan entre 0,25 y 1,00 siendo 1,00 los valores extremos de macrocefalia y 25 representa una red más equilibrada.

Howard J. Nelson (1955), publicó su artículo titulado “*A service classification of American cities*”, en el que presenta un método para calcular la especialidad económica funcional de las ciudades basándose en la varianza, que es una medida de dispersión estadística, para determinar las funciones urbanas, o actividades económicas que justifican la existencia de una ciudad (Capel 1972, 218), la introducción de esta taxonomía permitió mejorar los criterios de clasificación de ciudades en función de sus actividades económicas que permiten o viabilizan el aprovechamiento de los recursos que se encuentran disponibles en el territorio que las acoge, superando las clasificaciones desarrolladas en base a la morfología de las ciudades.

Tomando en cuenta lo anterior, presentamos a continuación algunas características extraídas del cálculo del índice de Nelson para las redes de ciudades en la ZIF entre Colombia y Ecuador y entre Ecuador y Perú.

Al aplicar el índice de Nelson para la red de ciudades entre Colombia y Ecuador, lo primero que se puede destacar es el alto porcentaje de la PEA en actividades del sector terciario en las ciudades colombianas de la ZIF. En las ciudades ecuatorianas de la ZIF, se puede apreciar altos niveles de concentración de la PEA, aunque inferiores a la generalidad de las ciudades colombianas, en las capitales provinciales, es decir las ciudades de Ibarra, Esmeraldas, Tulcán y Nueva Loja. Dado lo anterior, solamente se presenta especialización en el sector terciario en las ciudades colombianas de Ipiales, Samaniego, Barbacoas y La Unión, dentro de la red de ciudades entre Colombia y Ecuador.

Otro aspecto a destacar en la aplicación del índice de Nelson para las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador es que solamente las ciudades ecuatorianas muestran especialización en los sectores primario y secundario. En cuanto a la especialización en el sector secundarios, las ciudades que presentan esa especialización, sin contar el grado, son ciudades pertenecientes a la provincia de Imbabura, específicamente: Otavalo y Cotacachi, especializadas y Atuntaqui y San Antonio, muy especializadas. Con referencia a la especialización en el sector primario, las ciudades ecuatorianas de San Gabriel, en la provincia del Carchi presenta especialización, y las ciudades de la provincia de Esmeraldas: San Lorenzo y La Unión de Quinindé, presentan mucha especialización y polarización respectivamente.

Con relación a la aplicación del índice de Nelson para la red de ciudades en la ZIF entre Ecuador y Perú, encontramos que en actividades asociadas con el sector terciario presentan especialización las ciudades peruanas de: Iquitos, Piura y Aguas Verdes. Las ciudades ecuatorianas que presentan especialización en actividades del sector terciario son las ciudades de El Tena, capital de la provincia del Napo, y Zamora, capital de la provincia del mismo nombre. Con respecto a la especialización de las ciudades que conforman la res en la ZIF entre Ecuador y Perú, las ciudades de Paita en el Perú y de El Tena en Ecuador, presentan mucha especialización en estas actividades. Así mismo, las ciudades de Catacaos y Catamayo en Perú, y Ecuador respectivamente, presentan especialidad en actividades que corresponden al sector secundario. Vale la pena mencionar que la ciudad de El Tena presenta especialización en actividades secundaria y terciarias.

Las ciudades de la ZIF entre Ecuador y Perú que presentan especialización en actividades primarias son, en su mayoría peruanas, entre las que se encuentra la ciudad de Nieva, que presenta polarización, es decir, el grado más alto de especialización en estas actividades. También presentan especialización en menor grado las ciudades de Chulucanas, Yurimaguas, La Unión y Bagua Grande. En el Ecuador la única ciudad que presenta especialización en actividades primarias es El Guabo, en la provincia de El Oro.

Con relación a la aplicación de la escala de Guttman en las redes de ciudades que conforma las ZIF entre Colombia y Ecuador, o Ecuador y Perú, conviene recordar que la escala permite determinar la complejidad funcional de cada ciudad, dentro de una red, y que se encuentra relacionada con la mayor oferta de equipamientos y servicios en una ciudad de las que conforman cada red; basándose en su capacidad de organizar el territorio, y que, sin restar importancia al peso demográfico de cada ciudad, da cuenta de una mayor o menor gama de equipamientos y servicios que ofrecen las ciudades.

A través de la aplicación de la escala de Guttman determinamos cuatro categorías de ciudades al interior de cada red. El establecimiento de estas categorías corresponde a la complejidad funcional de cada ciudad, ello quiere decir que, a mayor oferta de los equipamientos y servicios considerados en la ciudad, ella tiene una mayor complejidad funcional que se identifica con las categorías establecidas, siendo la categoría 1 aquella que agrupa a las ciudades que poseen una mayor oferta de equipamientos y servicios, y categoría 4 aquellas que menor oferta poseen.

Algunos elementos importantes a destacar en los resultados de la aplicación de la escala de Guttman en las ZIF, es que, en la ZIF entre Colombia Y Ecuador, únicamente la ciudad colombiana de Pasto es de categoría 1; mientras que en la ZIF entre Ecuador y Perú, encontramos a las ciudades peruanas de Iquitos Pirua y Cajamarca, y a la ciudad de Loja en el Ecuador. La categoría 1, considera a las ciudades en las que se encuentran 20 equipamientos.

Capítulo 6

Conclusiones

6.1. Consideraciones Generales

Tradicionalmente las investigaciones finalizan con la verificación o el disentimiento de las hipótesis que guiaron la estructura teórica y metodológica, la recopilación y síntesis de los datos, su contrastación, y que permiten obtener inferencias válidas, este trabajo no es la excepción, sin embargo, hemos considerado prudente desarrollarlas en virtud también de los aportes que en diferentes aspectos hemos podido desarrollar.

Creemos importante, volver a expresar los objetivos planteados, que son: a) explicar cómo el factor contextual territorial, expresado a través de redes de asentamientos humanos, incide en el diseño de políticas públicas; b) develar el énfasis de política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto.

En virtud de dichos objetivos planteamos las siguientes hipótesis:

- iii. La presencia de patrones diferenciados de estructuras jerárquicas y no jerárquicas en las redes de asentamientos humanos en las regiones transfronterizas, inciden en la implementación de la política pública de integración a través de diseños diferenciados.
- iv. Condiciones provocadas por *local path dependences*, o eventos pasados propios de cada región transfronteriza, influyen de manera relevante sobre la necesidad actual de ejercer dominio y control por parte del gobierno en aspectos específicos del relacionamiento social, por lo tanto, develan el énfasis de los objetivos de la política pública de integración impreso en la combinación de instrumentos mediante los cuales se implementa.

Al realizar el plan de esta investigación, y someterla a la evaluación por parte de los profesores María Fernanda López y Joan Subirats, surgió cierto debate relacionado especialmente con el objetivo: b) develar el énfasis de política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública; especialmente porque de manera acertada se consideró que se requería una mayor precisión en cuanto a su alcance.

El énfasis, alude a algo que da a entender más de lo que realmente expresa, en ese sentido, consideramos que la integración supera la ambición de mejorar el intercambio comercial, que es posiblemente el entendimiento más generalizado sobre sus objetivos. En tal virtud, convergen en la integración otros objetivos de política como la seguridad, defensa y el desarrollo que supera el incremento del comercio. El proceso histórico que describimos en las regiones transfronterizas del Ecuador, da cuenta de diferentes objetivos aplicados a la política de integración en los que ha primado la defensa, en el caso del Perú, hasta la firma del acuerdo de Paz; y la seguridad en el caso de Colombia, y que ha incluido al desarrollo.

Lo anterior nos permite, por una parte, determinar el alcance del objetivo planteado, y por otra parte, dar cuenta de que el contexto determina intereses que se traducen en un determinado énfasis que adquiere una política pública, y que en el caso de la integración en las regiones transfronterizas del Ecuador con Colombia y Perú, justifica la implementación diferenciada de instrumentos que ha sido necesaria implementar en virtud de la triada: contexto-intereses- implementación.

Es claro que los diferentes intereses se desarrollan en función del valor que las sociedades le otorgan a algo, y que surge de un relacionamiento en un espacio específico, lo que justifica la adopción del factor contextual territorial como variable explicativa, pues considera: a) un lugar, que corresponde a porción de tierra, a un espacio físico; b) un grupo de personas que residen y/o realizan gran parte de sus actividades ahí, o existen intereses sobre recursos u oportunidades en dicho espacio; y c) una estructura expresada mediante conjunto de instituciones que guían a las personas que habitan ese espacio.

Las instituciones, pueden ser formales si se conciben como organizaciones del Estado, pero también se pueden concebir como instituciones informales, que tienen la capacidad de mostrar las prácticas que comprometen, alteran, revierten e incluso facilitan reformas a las instituciones formales. Teniendo en cuenta lo anterior, consideramos que, una particular combinación de instrumentos modula una disputa de intereses que es específica a un territorio, a una región.

En el mismo orden de ideas, en la disputa provocada por la lucha de intereses, los períodos de estabilidad y cambio coexisten, haciendo que se torne relevante dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el

proceso para adaptarse al contexto, especialmente si se analiza la política pública de integración en la que a nuestro juicio existen, como indican Capano y Howlett (2009):

Cambios en el proceso; cambios en las relaciones de los actores políticos; cambios en los valores y metas básicas; cambios en las estrategias de política; cambios en las definiciones de políticas; cambios en los arreglos institucionales de un campo de políticas: todos estos cambios son diferentes entre sí y, como tales, implican diferentes mecanismos causales y un impacto diferente en la realidad (Capano y Howlett 2009, 3).

Consideramos que el contexto o los contextos, difieren en virtud de las relaciones sociales que se presentan en ellos y varían en función de sus características endógenas como pueden ser las relaciones sociales y la forma en como las personas se relacionan con el espacio que acoge sus actividades y que, a su vez, ofrece una dotación de recursos específica y diferenciada. Lo anterior determina que, el contexto, constituye sobre todo una serie de relaciones previamente establecidas entre las personas, y entre ellas y las instituciones a nivel de gobiernos supranacional, nacional y subnacional; es decir dentro del sistema de relaciones intergubernamentales y evidentemente del modo de gobernanza presente, que determina la presencia de dependencias del sendero locales en cada región transfronteriza.

Cada instrumento responde a una naturaleza, objetivos y carácter propio, y su uso independiente o combinado, no solamente permite conocer estrategias concretas para enfrentar aspectos que requieren ser atendidos por los gobiernos, sino que buscan intervenir sobre conflictos de intereses que representan énfasis políticos, derivados de la particularidad de cada conflicto. En tal virtud, consideramos adecuado considerar al diseño como un problema de política pública, así como es adecuado el uso del nuevo institucionalismo histórico, y especialmente los modos de cambio institucional gradual, para el desarrollo de este trabajo, y atender al objetivo planteado.

Tenemos en cuenta que la razón instrumental, que deviene del uso de instrumentos de política pública para el logro de objetivos concretos, por lo tanto, requiere diseños específicos, que tienen basamento en la razón de Estado, y, podrían parecer incluso alejados de la lógica de lo adecuado, de consideraciones morales, y alinearse en mayor medida a la lógica de las consecuencias que deviene de la necesidad del gobierno de alcanzar los objetivos priorizados

en cada región transfronteriza. Lo anterior, a nuestro juicio, es imposible de esclarecer fuera de la comprensión de una determinada trayectoria histórica y de una región específica.

Durante el proceso de escolarización que tuvo el proceso de formación del doctorado en políticas públicas de FLACSO Ecuador, se desarrolló un debate entre los profesores del programa con relación a la aplicación del método comparado, y particularmente en torno a la aplicación y adecuación para el estudio de las políticas públicas, este debate se mostró especialmente a través de preocupaciones del profesor Guillaume Fontaine. Tengamos en cuenta que la comparación, nace de la necesidad de explicar un cambio que puede presentarse en una circunscripción territorial, no necesariamente de naturaleza política administrativa, es decir una región; a través de un área específica de política pública como puede ser la integración; y sin duda puede darse a través del tiempo.

Con respecto a la aplicación de una determinada lógica de comparación, que demuestre una mayor adecuación al análisis de las políticas públicas, Peters, Fontaine y Méndez (2018) expresan que:

(...) la mayoría de los diseños de investigación más-similares están orientados a casos, en la medida en que apuntan al control de la mayor cantidad posible de variables mediante la selección de casos específicos. Por el contrario, un diseño más-diferentes está orientado a variables, en la medida en que las variables seleccionadas pueden probarse en la mayor cantidad de casos posible, hasta que una teoría eventualmente (si es que alguna vez) aparezca, conduzca a un nuevo ejercicio de construcción de teoría.

De ahí que la advertencia habitual en política comparada cualitativa sea centrarse en la más-diferentes (Przeworski y Teune 1970, 34), siendo el argumento fundamental que si las relaciones entre variables aparecen en sistemas políticos muy diferentes, entonces la relación probablemente sea “verdadera”. Por otro lado, la mayoría de los diseños más-similares se centran en las diferencias, y a menudo en diferencias muy sutiles, que muchos manifiestan en sistemas similares.

Sin embargo, los diseños de sistemas más diferentes parecen menos apropiados para los estudios de política comparada que para el análisis político comparativo que se centra más en el comportamiento a nivel individual (Peters, Fontaine y Méndez 2018, 138).

Con el fin de reflexionar sobre la elección de nuestro método de comparación, más diferentes, advertimos que para estudiar el diseño de política pública, el reto es estructurar una discusión

en torno al fundamento, límites y metodología que sea capaz de producir ese conocimiento y que a su vez, permita por una parte comprender la estructura de un problema de diseño que en el caso de la política pública, está dado en función al objetivo que la orienta, y por otra parte, advertir que se expresa a través de una combinación de instrumentos o “medios que el gobierno utiliza” (Hood y Margetts 2007, 2); y que a su vez, es importante tener en cuenta que un instrumento no siempre conserva su efectividad, que se incrementa o disminuye en el transcurso del tiempo, en virtud de factores políticos, culturales o de cualquier otra índole contextual.

También aludimos a que el diseño de políticas públicas implica el ímpetu por desarrollar de forma más o menos sistemática, políticas públicas eficientes y eficaces a través de la aplicación de los conocimientos sobre la política, los instrumentos, y la experiencia para el desarrollo y la adopción de cursos de acción posibles y predecibles que puedan tener éxito en la consecución de sus metas u objetivos (Bobrow and Dryzek 1987; Bobrow 2006; Montpetit 2003), o el vínculo entre instrumentos y los resultados, es decir sus *outcomes*, a través de centrarse en “la complejidad de sus combinaciones, en la manera en que se hacen y cómo evolucionan en el transcurso del tiempo” (Howlett 2014, 203), sin olvidar que el diseño de política pública, se trata no solo de una combinación de instrumentos, alude a un *policy mix*.

El *policy mix*, que abarca una combinación de instrumentos para alcanzar múltiples objetivos y se preocupa en cómo diseñar política pública, para maximizar las sinergias y minimizar los conflictos producidos en su formulación original, su integración entre objetivos políticos y e instrumentos o *packaging* (Considine 2012), y en cómo mejorar lo que se encuentra ya implementado o *patching* (Howlett y Rayner 2012), que a nuestro juicio solo es posible, ampliando la comprensión de cómo influye el contexto que se constituye como el desafío, de la quinta generación de estudios del diseño de política pública.

Retomando lo expuesto por Peters, Fontaine y Méndez (2018), en relación a su percepción de una menor apropiación del método: más diferentes para el estudio de la política pública, estimamos que la adecuación dependerá de la naturaleza de la política pública que se analice.

En nuestro caso, la política pública de integración tiene como objetivo general, promover los intereses económicos y políticos (Stallings 2001), e implica que los Estados nacionales se “mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden

ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Haas 1971, 6), y ello involucra que la relación entre la variable dependiente, en nuestro caso el diseño; y las variables explicativas, los factores contextuales histórico y territorial, mantienen su poder explicativo en virtud de la variación de la aplicación de instrumentos o *policy mixes*, que constituyen el diseño de la política pública de integración en las regiones transfronterizas del Ecuador. Cada región transfronteriza se presenta diferentes comunidades políticas.

Cada región transfronteriza posee una naturaleza propia y divergente de otras, es así que la noción teórica del *policy-making*, que se interesa en los mecanismos a través de los cuales se regulan esas nuevas comunidades políticas transfronterizas derivadas de la integración, contribuye a sostener la aplicación del método de comparación seleccionado, y sobre todo a comprender ¿Por qué la política pública de integración del Ecuador, en el marco de la CAN, se implementa a través de diferentes combinaciones de instrumentos.

Consideramos importante mencionar lo que subyace a la elección del título de este trabajo: Gemelos diversos: el diseño de política pública en el contexto de regiones transfronterizas. Una respuesta inicial a esta pregunta, subyace en el hecho de que a pesar de ser una misma política, en el marco de un mismo acuerdo de integración la CAN, su implementación en las regiones transfronterizas es diferenciada, un primera prueba de ello, es el liderazgo institucional formal en ambas regiones transfronterizas, que sin que ello signifique que están excluidas otras organizaciones nacionales; en la frontera de Colombia y Ecuador el liderazgo ha sido ejercido por la Senplades, mientras que en la frontera de Ecuador y Perú, el liderazgo lo ha ejercido el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Lo anterior implica la noción de gemelos que expresa la idea de dos cosas iguales, la política de integración del Ecuador, que normalmente forma pareja, las regiones transfronterizas cada una con sus características propias desemejantes entre sí, es decir con contextos diversos, que imponen implementación diferenciada de esa política, para adaptarse a contextos cambiantes. Es importante resaltar que desde nuestro punto de vista, el cambio es el rasgo más distintivo del relacionamiento social, e involucra la mutación de intereses y la conformación de alianzas que se establecen y desintegran e virtud de los intereses y que determinan en nuestra opinión por una parte el cambio en los objetivos para adaptarse al

contexto, y por otra parte, combinaciones diferenciadas de instrumentos que enfatizan objetivos de política con mayor participación como desarrollo, seguridad o defensa.

Un aspecto importante, y que enfatiza el poder explicativo de las redes de ciudades, constituye la adopción del instrumento denominado: canasta fronteriza. Este instrumento, utilizado únicamente en la región tranfronteriza entre Colombia y Ecuador, ha permitido a los comerciantes, especialmente de la provincia del Carchi, y específicamente de la ciudad de Tulcán, beneficiarse de la adquisición de bienes de ciudadanos ecuatorianos en Colombia y en mayor medida en la ciudad de Ipiales. La adopción de ese instrumento no es casual, de hecho, responde a una relación de vecindad profunda entre las ciudades de Tulcán e Ipiales, que se evidencia en la existencia de una conurbación que supera lo físico y se convierte en funcional.

La característica de conurbación funcional está presente en la red de ciudades de la región tranfronteriza entre Colombia y Ecuador. Mientras que, en la región tranfronteriza entre Ecuador y Perú, advertimos una conurbación física –no funcional-, entre las ciudades de Huaquillas, en Ecuador, y Aguas Verdes en Perú. A nuestro juicio, el tipo de conurbación obedece a características del relacionamiento entre cada nación, y superan la mera división política administrativa, para reflejar el nivel de relacionamiento al interior de un espacio físico específico, que a su vez da cuenta de una mayor o menor consolidación regional. En virtud de ello anteriormente afirmamos que: La estructura urbano regional, en nuestra opinión, conlleva que, con frecuencia se vinculan ahí modos formales e informales de institucionalización. La formalidad institucional provista por la CAN dentro de la integración facilitaría cierta complementariedad; mientras que, la institucionalidad informal ha viabilizado un sistema urbano regional en competencia.

La tardanza en la definición de límites político administrativos entre Ecuador y Perú, así como la necesidad de priorizar la seguridad en la relación con Colombia, Determinan condiciones provocadas por *local path dependences*, o eventos pasados propios de cada región tranfronteriza, que influyen de manera relevante sobre la necesidad actual de ejercer dominio y control por parte del gobierno en aspectos específicos del relacionamiento social, por lo tanto, develan el énfasis de los objetivos de la política pública de integración impreso en la combinación de instrumentos mediante los cuales se implementa la política de integración en las regiones tranfronterizas del Ecuador.

A su vez, la presencia de patrones diferenciados de estructuras jerárquicas y no jerárquicas en las redes de asentamientos humanos en las regiones transfronterizas, inciden en la implementación de la política pública de integración a través de diseños diferenciados. Recordemos no sólo que la conurbación nos da cuenta de este fenómeno, sino que, también representa la profundidad de los vínculos entre las personas que habitan un determinado asentamiento humano.

Es importante, antes de dar paso a reflexiones conclusiones relativas al método de comparación, destacar que el diseño adecuado, supera la mera combinación de instrumentos, es necesario que ellos sean evaluados a la luz de sus atributos: la consistencia, la coherencia y la congruencia.

Si la consistencia, alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal, en el cumplimiento de los objetivos planteados; la coherencia, refiere a la capacidad de coexistencia de varios objetivos y metas que deben ser cumplidos en diferentes plazos, y sobre la base de instrumentos de política desarrollados a lo largo del tiempo; la congruencia, implica la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional, apoyándose mutuamente. Estimamos que la búsqueda de establecer diseños adecuados en la política de integración del Ecuador en sus regiones tranfronterizas, han dado paso a diseños diferenciados en cada región.

6.1.1. Con relación al método de comparación

Los diseños aplicados en los estudios comparados estimulan al investigador, requiriéndole un máximo esfuerzo para no cesar el análisis de una determinada política pública en posibles explicaciones devenidas de un caso particular, y consecuentemente extraídas de un contexto único, a partir de ello, promueven la comprobación de si la respuesta a las preguntas de investigación es cierta para un mayor número de casos y contextos (Engeli y Rothmayr 2014, 2), lo anterior, invita a conocer no solamente por qué un determinado diseño fue aplicado, desestimando otros, en base a la recopilación de conocimientos sobre los efectos de la aplicación de instrumentos y su relación con el cumplimiento de objetivos (Bobrow y Dryzek 1987; Bobrow 2006; Weaver 2010). No dejemos de tener en mente que el diseño de políticas públicas le otorga sentido a la acción del gobierno.

De manera implícita o explícitamente, la política de integración de un país vinculada a la caracterización de sus regiones transfronterizas, constituye un caso ideal para desentrañar la razón de ser de un determinado diseño, pues claramente existe una relación directa entre el ideal de la integración y los compromisos que conlleva, relación que se articula en función de la naturaleza de los objetivos, por ejemplo: desarrollo, seguridad o defensa, entre otros; y la fuerza real de las obligaciones adquiridas por la integración. Consideramos que los compromisos creíbles, se traducen en mejores diseños aplicados en la implementación de la política pública de integración.

La política de integración se enmarca en un proceso de transformación del Estado y adaptaciones de los gobiernos que requieren la incorporación en el análisis de las políticas públicas, una mayor precisión y la adición de elementos como la gobernanza, principalmente por la necesaria coordinación que exige el proceso, y la internacionalización, dada su influencia sobre la continua y acelerada transformación de las instituciones políticas, en virtud de la dependencia recíproca entre gobiernos nacionales y al interior de las relaciones intergubernamentales. Tengamos en cuenta que: “la lógica de hacer investigación, demanda concretamente, un compromiso con la investigación sistemática entre Estados, dominios y temporalidades, no un método particular en términos de estrategias y herramientas” (Lodge 2007, 276⁶⁶)

Con relación a la aplicación del método comparado, van der Heijden (2014), basado en Ragin (1987), expresa que:

Es superior a los estudios de una sola N, en que el método comparado tiene como objetivo encontrar patrones o tendencias básicas en los fenómenos sociales que probablemente existan de manera similar, pero no idéntica, en otras configuraciones y contextos. Es superior a los estudios de N grande ya que: (i) permite abordar combinaciones de variables explicativas en situaciones donde el número relevante de casos es a menudo demasiado pequeño para aplicar herramientas estadísticas; (ii) considera irregularidades (valores atípicos), como relevantes en la elaboración de inferencias; (iii) facilita y permite al investigador establecer y controlar los límites y la generalización de los hallazgos; y (iv) impone un conocimiento profundo de los casos bajo análisis (van der Heijden 2014, 35-36).

⁶⁶ Lodge, Martin. 2007. “Comparative public policy” En: *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Fisher, Frank; Gerald Miller y Mara Sydney Eds. Pp. 273-288. CRC Press – USA.

El método de similitudes planteado por Mill (más diferentes en el planteamiento de Przeworski y Teune), implica que la asociación causal entre una variable dependiente y las explicativas existe, si la variable dependiente se observa en dos configuraciones diferentes, excepto por la presencia de las mismas variables explicativas en ambas configuraciones y contextos. En nuestro planteamiento, la política pública de integración en las regiones transfronterizas de Colombia y Ecuador, y de Ecuador con Perú; se amparan en un mismo acuerdo de integración, la CAN, pero son diferentes en todas las demás variables explicativas potenciales, en nuestro caso diferentes factores contextuales, podemos suponer una asociación entre el diseño de la política pública de integración y los factores contextuales descritos.

La lógica de comparación: más diferente, demuestra la fortaleza de la asociación entre la variable dependiente y las variables explicativas. En tal virtud, adopta como supuesto que el argumento explicativo se puede verificar de mejor manera, al demostrar que la relación observada se mantiene a pesar de la existencia de un gran número de casos divergentes. Para ello, es necesario iniciar el análisis considerando que las variables relevantes como: el contexto, pueden falsear una determinada asociación entre variables analizadas. Por lo tanto, permite formular respuestas válidas, independientemente de los contextos en los que se realiza el análisis. La lógica subyacente, se relaciona con lo que se puede llamar evidencia no confirmadora o *disconfirming evidence* (Creswell y Miller 2000)⁶⁷, en nuestro caso, se aprecia una misma política pública, la integración, que presenta variación en la combinación de instrumentos a través de los cuales se implementa.

Al desarrollar esta investigación, estuvo siempre presente el desafío de establecer aportes no solamente relacionados con la teoría del análisis de las políticas públicas, sino que también se pueda contribuir a la discusión de la aplicación del método comparado. Por ello, estimamos que el diseño de políticas públicas constituye un marco teórico robusto, y que la selección del método comparado nos ha permitido responder las preguntas que nos planteamos, pero paralelamente, se han formulado muchas otras preguntas que aspiramos a responder en el futuro. Es así, que enfatizamos la adecuación de la técnica inferencial que elegimos, y las consideraciones que nos permiten obtener conclusiones específicas derivadas de ella.

⁶⁷ Creswell John W. y Dana L. Miller. 2000. "Determining Validity in Qualitative Inquiry". En: *Theory Into Practice*, Volumen 39, número 3. Pp. 124-130. DOI: 10.1207/s15430421tip3903_2.

Como un elemento muy importante de esta investigación hemos presentado detalladamente la forma en que se han obtenido los datos y su proceso para convertirse en información que por una parte, permita ejecutar adecuadamente la técnica que hemos aplicado; y por otra parte permita a esa información describir la trayectoria temporal y los aspectos derivados de la aplicación de la política pública que sean observables, y que dada nuestra particular atención a los factores contextuales históricos y territoriales sean coherentes con nuestro marco teórico, y desarrollar explicaciones válidas.

Con relación a la validez de las inferencias obtenidas, hemos realizado el mayor esfuerzo en virtud de obtener un adecuado balance entre la validez interna y externa derivada de la aplicación metodológica. De acuerdo con Della Porta y Keating⁶⁸:

La regla de la validez se relaciona con la generalización interna y externa. La validez interna observa si los indicadores utilizados para medir los valores empíricos de variables miden lo que se supone que deben medir. La validez externa estudia si las pretensiones que se exponen pueden generalizarse a otros casos y hasta qué punto (Della Porta y Keating 2013, 388).

La validez interna se desprende en nuestra opinión, de la selección del caso, pues evidentemente existen diferencias en la configuración de la red de asentamientos humanos en cada ámbito transfronterizo; derivados de los acontecimientos históricos, que en el caso de la definición de los límites entre Ecuador y Perú, eventos históricos de naturaleza externa como el bombardeo japonés a la base militar de Pearl Harbor que determinó la entrada definitiva de los Estados Unidos de Norteamérica en la Segunda Guerra Mundial, influyeron en el establecimiento de un acuerdo limítrofe que posteriormente fue declarado como nulo, por parte del Ecuador. Es importante señalar que la validez interna puede entenderse como el grado en que las inferencias descriptivas o causales de un conjunto dado de casos son correctas para esos casos (Brady y Collier 2004, 334)⁶⁹.

En relación a la validez externa de nuestra investigación, nuestros resultados relacionados con: a) explicar cómo el factor contextual territorial, expresado a través de redes de asentamientos humanos, incide en el diseño de políticas públicas; b) develar el énfasis de

⁶⁸ Della Porta, Donatella y Michael Keating (Eds.). 2013. "Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales. Una perspectiva pluralista. Ediciones Akal, Madrid - España.

⁶⁹ Brady, Henry; y David Collier (Eds.). 2004. "Rethinking Social Inquiry Diverse Tools, Shared Standards". Second Edition. Rowman and Littlefield Publishers. Reino Unido.

política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto; son generalizables, pues la política de integración en regiones transfronterizas dependerá del contexto, pero a su vez, determinará las condiciones que viabilizarán la generalización, en virtud de variables intervinientes como, la profundización del proceso de integración por ejemplo. Es importante señalar que: la validez externa puede entenderse como el grado en que las inferencias descriptivas o causales para un conjunto dado de casos pueden generalizarse a otros casos (Brady y Collier 2004, 330).

Con relación a la técnica de comparación que hemos seleccionado, es decir el diseño: más diferente, consideramos que nos ha permitido encontrar y describir asociaciones entre la política de integración del Ecuador y los factores contextuales transfronterizos entre Ecuador y Colombia y Ecuador y Perú, y en tal virtud, determinan una combinación diferenciada de instrumentos de política pública en su implementación, que incluye el mayor peso de una institucionalidad en uno y otro ámbito transfronterizo.

Quizás una limitación de nuestra investigación es que la selección de la política de integración del Ecuador, impide, dada sus dos únicas fronteras terrestres, realizar un aumento gradual y controlado de casos, lo que a nuestro juicio, aumentaría aún más la validez interna de nuestra investigación y fortalecería su validez externa. En esa misma línea, procuramos ser lo más transparentes posible tanto en la fuente de los datos como en los procesos aplicados para la obtención de información relevante y pertinente, lo que incluye en nuestra opinión, la posibilidad de replicar dichos procesos.

6.1.2. Con relación a elementos teóricos

Sin separar completamente la discusión teórica y metodológica, es importante señalar que “el problema de Galton y la dependencia del contexto son particularmente desafiantes para la comparación de políticas públicas” (Fointaine 2016, 21). Este debate alude en nuestra opinión a la discusión teórica que se relaciona con la convergencia y difusión de políticas públicas, entendidas como “el proceso mediante el cual la adopción de una nueva política por parte de un sistema social es comunicado a través de determinados canales en el tiempo, y activando los mecanismos que aumentan la probabilidad de adopción por parte de otros miembros” (Levi-Faur, 2005, 23).

En el núcleo de la discusión relacionada con la convergencia y difusión de políticas públicas, se encuentra el reconocimiento de mecanismos a través de los cuales se concreta, y que puede ser establecido mediante: a) la difusión y convergencia impulsado por actores de mayor poder o peso en las decisiones, que tiene su basamento en el desarrollo teórico realista; b) la difusión y convergencia por imitación, basada en el constructivismo; c) la convergencia y difusión instaurada a partir de la competencia, principalmente económica, y por lo tanto identificada desde la elección racional y alineada a la lógica de las consecuencias; y, d) la difusión y convergencia debida al aprendizaje, que en nuestra opinión se enmarca en la lógica de lo adecuado.

Parecería *a priori*, que existe cierta similitud entre la convergencia por imitación y por aprendizaje, sin embargo, consideramos preciso aclarar que no lo son. Podemos ejemplificar en el marco de la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador, la adopción del Plan Ecuador como respuesta al Plan Colombia, consideramos que se trata de un proceso de difusión por imitación, no podría tratarse de un proceso de difusión por aprendizaje, pues su instauración no respondió al estudio de la experiencia colombiana, sino simplemente constituyó una respuesta política, con una pequeña pero significativa variante en tanto el plan Ecuador no podía igualar ni la escala de la intervención, ni se desarrolló con el apoyo de una potencia extranjera. Lo anterior nos permite establecer que asimetrías en cuanto al poder, podrían dar impulso a la difusión de políticas.

A nuestro juicio, esta característica particular de la política de integración presente únicamente en el contexto transfronterizo entre Colombia y Ecuador, contribuye a la discusión de los objetivos b y c que nos planteamos en esta investigación, es decir: b) develar el énfasis de política, implícito la combinación de instrumentos aplicada en la implementación de política pública, y c) contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto.

Parece claro desde nuestro punto de vista, que aun consciente de la imposibilidad de obtener los mismos resultados, la instauración del plan Ecuador, correspondió a un objetivo que podría identificarse con lo que denominaremos un énfasis contestatario, no en el sentido peyorativo del término, sino más bien coherente en términos de la postura del gobierno ecuatoriano de ese entonces, y que por un lado pone de manifiesto una postura política, que nos hace considerar que el objetivo como tal del plan Ecuador, surgió de una adaptación de

los objetivos al contexto específico, que nos permite afirmar que sí existe un énfasis político en la implementación, y adicionalmente consideramos que nos permitiría explicar y enfatizar, las diferencias en la implementación de la política de integración del Ecuador en ámbitos transfronterizos con Colombia y Perú, basados en la adaptación al contexto.

Teniendo en cuenta lo descrito anteriormente, podríamos determinar que la integración como tal, se relaciona en mayor medida con un esfuerzo consciente por maximizar sus efectos esperados y minimizar sus efectos no deseados, y consecuentemente, la identificamos como un *policy packaging*; mientras que sus calibraciones y ajustes, como la instauración del plan Ecuador, no solamente nos permite apreciar un proceso de difusión de políticas públicas, sino también un *policy patching*, que conduce a la constitución de un nuevo *policy packaging*, más adecuado a las características contextuales, en un esfuerzo intencional y reflexivo para definir los objetivos de política, y enlazarlos a los instrumentos a través de los cuales se aspira a alcanzarlos (Majone 1975; May 2003).

A su vez, podríamos estimar que existe una razón instrumental en la aplicación del Plan Ecuador, y paralelamente, podríamos vincularlo al *layering*, que describe la interacción de instrumentos: plan Colombia – plan Ecuador, que en nuestro juicio devela un proceso de rediseño en la política de integración del Ecuador en ese ámbito transfronterizo, ya que la nueva capa producida por el *policy patching*, se despliega para superar los problemas presentes en diseños anteriores (Howlett y Rayner 2013), y se estructura en base a la reflexión de que pueda adaptarse a las circunstancias cambiantes (Rayner 2013; Howlett 2013, Howlett y Rayner 2013).

Anteriormente aludimos al liderazgo institucional del desarrollo de la política pública de integración del Ecuador en cada ámbito transfronterizo, estimamos que la implementación involucra dirigir la acción del gobierno con un determinado énfasis, es así, que en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador el liderazgo lo ejerció la Senplades, mientras que en la región transfronteriza entre Ecuador y Perú el liderazgo lo ejerció el Ministerio de Relaciones Exteriores⁷⁰, lo que nuestro juicio no solamente da cuenta de una implementación a través de diseños diferenciados, sino que la combinación de instrumentos expresa la variación en los objetivos y su relación al contexto.

⁷⁰ Ver gráfico 18.

A partir de la teoría, podemos entender que esa variación en la combinación de instrumentos constituye un rediseño, que se desarrolla sobre la base de algo preexistente con un objetivo u objetivos predefinidos para incidir en un contexto específico. En ese sentido, podría explicarse que en términos de política pública, el problema teórico del diseño generalmente alude a un problema de rediseño, argumento bajo el cual podríamos considerar que si bien no hemos encontrado argumentos suficientes para afirmar que el diseño de política pública no tiene exactamente el mismo significado que la razón instrumental, sin duda existen elementos que lo vinculan, especialmente a través de las relaciones: instrumentos y contexto (bondad del ajuste); e instrumentos y efectividad (grados de libertad).

La bondad del ajuste, se determina por características propias de la gobernanza atribuibles a factores del contexto, y que en nuestro caso pueden ser expresadas a través de la conurbación funcional del sistema de ciudades que podemos apreciar en el ámbito transfronterizo de la frontera entre Colombia y Ecuador, específicamente entre las ciudades de Tulcán e Ipiales, donde apreciamos su funcionamiento casi como una sola unidad urbana, hecho que identificamos como una realidad contextual característica de ese ámbito territorial, que a nuestro juicio determina límites en cuanto a las combinaciones de instrumentos aplicados en la implementación o a un determinado nivel de grados de libertad, originados en el contexto histórico que determina la preexistencia de instrumentos o lo que teóricamente conocemos como la herencia de los instrumentos, que es contexto específica.

Apreciamos que la conurbación funcional característica del ámbito transfronterizo entre Colombia y Ecuador, no es relevante incluso si pretendemos estirar esta noción para describir las relaciones entre Huaquillas y Aguas Verdes en el ámbito transfronterizo entre Ecuador y Perú, donde si podríamos verificar un proceso de conurbación física pero no funcional, diferencia que impone diferentes problemas de coordinación o gobernanza en la implementación de la política, consecuentemente características diferentes en la bondad del ajuste y en los grados de libertad, a pesar de que podríamos afirmar que en el marco de la CAN, se parte de los mismos instrumentos, específicamente representados por su acuerdo constitutivo.

En el mismo orden de ideas para nosotros se torna importante una reflexión que contribuye a explicar el fenómeno de la implementación diferenciada, y es que, en el caso particular de la

política pública de integración en las regiones transfronterizas, no solamente es importante considerar los objetivos del gobierno, sino que es importante también considerar los objetivos que las comunidades políticas formadas a partir del *policy making* de la integración, y de qué se espera de ella. Lo anterior está en función de las características contextuales, no sin razón, se considera que la integración no se trata solamente de instituciones formales o gobiernos que negocian algún tipo de solución a controversias, o de fomentar vínculos comerciales, se trata también de que las comunidades o las sociedades civiles interactúan en una base transnacional y la mayoría de las veces informal (Dabène 2009), en virtud de características propias.

Las características contextuales propias de cada región transfronteriza no solamente difieren de una a otra, sino que difieren de un período de tiempo a otro, y eso sucede también con los objetivos del gobierno, que se encuentra sometido a la acción de fuerzas con intereses divergentes, que pueden estar establecidas en función del relacionamiento con otro gobierno y con otros actores formales o informales y en relación a problemáticas propias, que deben ser entendidas no como algo abstracto, sino que son muy concretas y configura cada región transfronteriza, de ahí la necesidad de comparar, dado que cada región transfronteriza posee unicidad, y en tal virtud consideramos que diseños únicos no podrían constituir acciones que apunten a cumplir el objetivo de la política de integración.

El caso del liderazgo institucional diferenciado constituye desde nuestro punto de vista un aspecto relevante, podríamos decir que ese liderazgo corresponde a características propias del factor contextual histórico. En el desarrollo de una relación que ha tenido momentos mucha tensión y en la que se han presentado enfrentamientos entre fuerzas militares, como el caso de la región transfronteriza entre Ecuador y Perú, y más allá de que la fuente primaria de conflictos se encuentre zanjada, es necesario que la implementación de la política se ciña más a los procedimientos formales que regulan las relaciones entre Estados, y recurra por tanto a las habilidades diplomáticas.

Lo anterior no descalifica que en el caso de la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador, el liderazgo en la implementación de la política pública de integración lo ejerza el organismo encargado del desarrollo, por el contrario revela de la misma manera la importancia del factor contextual histórico, pues en la región en la que las disparidades económicas y sociales han dado pie al desarrollo de actividades irregulares, que a nuestro

juicio han incidido en la profundización de la pobreza, se torna lógico buscar el desarrollo, que no está opuesto, sino incluido en el espíritu de la política de integración. No insinuamos que la informalidad es igual a la ilegalidad, pero si estimamos que la primera puede impulsar a la segunda.

Nuestro interés particular se centra en mejorar la comprensión de la aplicación de instrumentos para alcanzar múltiples objetivos, la articulación entre estos últimos y los instrumentos y en cómo superar problemas que pueden presentarse en la implementación mediante la remoción o adición de instrumentos, siempre en atención al contexto. Sabemos que un *policy mix* “son arreglos complejos de múltiples objetivos e instrumentos que, en muchos casos, se han desarrollado gradualmente durante muchos años.” (Kern y Howlett 2009, 395)

Al estudiar la política de integración, especialmente en las regiones transfronterizas, no es posible dejar de lado los aspectos relativos a la seguridad, pues actividades ilegales como el narcotráfico, la guerrilla y la actividad paramilitar, han estado presentes en la frontera. Al interior de la CAN, esta problemática ha estado especialmente presente en la región transfronteriza entre Colombia y Ecuador; también manifestamos que hubo una posición en la que se apreciaba esta problemática como un problema de seguridad regional, posición que era confrontada con la posición de que se trata de un problema interno de Colombia. Estas posiciones fueron sostenidas por Colombia con el respaldo de los Estados Unidos, y la otra por el Ecuador respectivamente.

En 1998 el Plan Colombia, originalmente concebido como una estrategia para apoyar el desarrollo de las zonas rurales, ampliado posteriormente con fines de profundizar la cooperación militar, especialmente en aspectos relacionados a la lucha contra las drogas, y en el 2002 se amplió su alcance, incluyendo el combate a grupos irregulares. Posteriormente en el 2012 el Presidente de Estados Unidos de Norteamérica Barak Obama, anuncia una drástica reducción en los fondos destinados a la cooperación militar, sin embargo, la cooperación se mantendrá en ámbitos relacionados con el apoyo económico y social a especialmente al sistema de justicia y al componente económico de los programas regionales de consolidación⁷¹.

⁷¹ <https://www.elespectador.com/noticias/elmundo/el-fin-de-era-plan-colombia-articulo-251204>. Publicado el 15 de febrero de 2011.

Lo anterior no solamente coincide con el aumento del déficit fiscal en Estados Unidos, sino también en que dichas acciones no lograron hacer que Colombia deje de ser el principal exportador mundial de cocaína. Tomando en cuenta los objetivos con los que nació el Plan Colombia, es decir: 1) Proceso de negociación política del conflicto; 2) Estrategia de lucha contra las drogas psicoactivas; 3) Recuperación económica y social; y 4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social. Procedemos a analizar cada uno de ellos en función de los modos de cambio Institucional gradual, y los atributos del diseño de política pública.

Con relación al proceso de negociación pacífica del conflicto, vale la pena mencionar que se firma un acuerdo de paz con el mayor grupo armado en Colombia las FARC el 24 de agosto de 2016, el Gobierno Colombiano y las FARC anunciaron que se llegó a un acuerdo de paz definitivo, después del inicio de las negociaciones el 18 de octubre de 2012. Sin embargo, por una parte, existen aún grupos de disidentes de las FARC que continúan operando en las regiones transfronterizas, y que a pesar de haberse iniciado diálogos con el segundo grupo armado irregular, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), no se ha alcanzado ningún acuerdo definitivo.

En relación al acuerdo de paz alcanzado con las FARC, creemos distinguir varios elementos, el primero es un *drift*, que implicaría el cambio de impacto de las normas ya existentes debido a cambios en el medio ambiente, no sin razón existe una aparente coincidencia temporal entre el anuncio de los Estados Unidos de la reducción del presupuesto destinado a cooperación militar y el inicio de los diálogos de paz en el 2012, que derivaron en la firma del acuerdo definitivo de paz con las FARC.

Al desmontaje de su cúpula de las FARC⁷², lo consideramos como una condición necesaria pero no suficiente para concretar el acuerdo de paz, que sumado a la reducción del presupuesto del apoyo militar pudiera haber incidido al cese de las actividades de las FARC dados los cambios en el contexto. En el mismo orden de ideas, podría decirse que este acuerdo, que podría ser considerado como *conversión*; y se relaciona a su vez con los objetivos 2) Estrategia de lucha contra las drogas psicoactivas; 3) Recuperación económica y social; y 4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social, cuyas calibraciones conducen a

⁷² Por ejemplo en abatimiento de alias Raúl Reyes en 1998, de Jorge Briceño alias Mono Jojoy en el 2010, y Alfonso Cano en el 2011.

un nuevo *policy packaging*, en función de su nueva denominación Plan Paz para Colombia⁷³ anunciado en el 2016.

Consideramos que un indicio de la relevancia que ha adquirido el tema de la seguridad en las regiones transfronterizas, especialmente relacionada con el conflicto colombiano, puede obtenerse a través del análisis de las inversiones realizadas en las ZIF de la CAN en el período 2009 – 2012⁷⁴. Si tomamos en cuenta las inversiones realizadas en ese período encontramos que en las ZIF que corresponden a Colombia, tanto con Ecuador como con Perú, se concentran el 57,53% del total invertido durante ese período. A nuestro juicio, también como resultado de los problemas de seguridad en Colombia, se puede apreciar la gran concentración poblacional en las ciudades de la ZIF entre Colombia y Ecuador especialmente en el lado Colombiano.

Con relación a la región transfronteriza entre Ecuador y Perú, anteriormente señalamos que podemos inferir que las diferencias derivadas de la indefinición limítrofe nacen desde la época de la colonia española, que organizó territorialmente a sus colonias en los Virreinos de Nueva España y en el Virreinato de Nueva Castilla al que posteriormente se lo conoció como Virreinato del Perú. Ulteriormente, el Virreinato del Perú se divide en él, y en el Virreinato de Nueva Granada, que incluía la Real Audiencia de Quito, lo que ocasionó tensiones derivadas de la posesión de Maynas. Lo anterior, constituye a nuestro juicio, una dependencia del sendero local, que resulta de la acción de coaliciones de actores que defendían la pertenencia de Maynas a uno u otro virreinato.

En ese sentido, al considerar a los efectos de la organización política administrativa durante la colonia española, estimamos que ello se constituyó como unas condiciones permisivas del surgimiento de la indefinición limítrofe, y como una dependencia del sendero local en la región transfronteriza entre Ecuador y Perú, posteriormente en 1998, y como resultado de las condiciones productivas, es decir con el cese de las condiciones permisiva, a través de la firma del acta de Brasilia se zanja dicha dependencia del sendero local, sin embargo es necesario señalar que, dentro del acuerdo limítrofe, se incorporaron elementos de carácter simbólico.

⁷³ El anuncio fue realizado por los presidentes Obama de Estados Unidos y Santos de Colombia.

⁷⁴ Información disponible en:

http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2013725153125Inversiones_ZIF2009-2012.pdf.

Ese valor simbólico, no solamente es representativo de la región transfronteriza entre Ecuador y Perú, es representativo también de la evolución de los objetivos implícitos en la política de integración, especialmente en la trayectoria histórico regional que ha modelado la evolución de los intereses que se han expresado en la política de integración, especialmente en la primacía temporal entre seguridad, defensa y desarrollo, y que se tornan relevantes en nuestra opinión, para la resolución de la controversia que se dio a partir de la formulación de nuestro objetivo: contribuir a dilucidar si los objetivos guían el proceso de diseño de la política pública, o si esos objetivos cambian durante el proceso para adaptarse al contexto. Podemos afirmar que, en este caso, los objetivos de la política han ido cambiando para adaptarse al contexto.

Ese simbolismo se encuentra representado a su vez, por el territorio de Tiwintza, dado que representaba la entrega y el valor de soldados ecuatorianos que mantuvieron su control durante el último conflicto armado con el Perú, mientras que este país sostenía que era parte de su territorio. Esas posiciones, por razones propias de cada país amenazaban una salida definitiva a los conflictos, es así que la solución, se presenta según de Trazegnies Granda (2013), gracias a la iniciativa del presidente peruano Alberto Fujimori quien planteó lo siguiente:

¿no sería posible (...) ofrecerle a Ecuador simplemente un derecho civil, como la propiedad o el usufructo del terreno donde tuvo lugar el combate, conservando el Perú totalmente la soberanía?
(de Trazegnies Granda 2013, 62)

Con esa solución, el Perú otorgaba al Ecuador la propiedad privada de ese territorio, lo cual satisfizo a nuestro juicio, el valor simbólico de esa porción territorial. Lo anterior permitió la demarcación definitiva de las circunscripciones territoriales pertenecientes a ambos países. Dada la participación personal que tuvieron los presidentes Mahuad y Fujimori, podríamos denominar a esta acción como el antecedente de lo que se conoce como la diplomacia presidencial.

En la CAN, la diplomacia presidencial aparece de manera informal en su estructura gubernativa durante el período 1979 – 1996. Vale la pena recordar que, en 1979, inicia un proceso que modifica la estructura gubernativa, cuyos principales hitos fueron la creación del Tribunal Andino de Justicia, y del Parlamento Andino, cuya reforma implicó que su estructura

gubernativa adquiriera un diseño similar a la estructura de los gobiernos. Pero se hace notar el desarrollo de la diplomacia presidencial, con el surgimiento del Consejo Presidencial Andino, se formaliza posteriormente con su incorporación a la estructura institucional de la CAN.

Lo anterior está respaldado en la teoría, específicamente en que los modos de cambio institucional gradual, se presentan en el transcurso del tiempo y de manera endógena al ambiente institucional (Streeck y Thelen 2005, Mahoney y Thelen 2010), y muestran cómo es que se puede producir el cambio en ausencia de lo que se puede denominar coyunturas críticas, que suelen presentarse en presencia de shocks externos (Baumgartner y Jones 1993, Capaccia y Kelemen 2007, 341-369, Krasner 1984, 223-246). Si concebimos a las instituciones como instrumentos distributivos que contienen cargas relacionadas con los poderes tras cualquier estructura gubernativa, enfatizando que “muchas instituciones formales tienen la intención específica de distribuirlo a determinados actores y restringirlo a otros” (Mahoney y Thelen 2010, 7-8). Lo anterior, no excluye a las instituciones informales que se adaptarían al contexto institucional formal, facilitando la transición, como es el caso del Consejo Presidencial Andino.

Adicionalmente es claro en nuestra opinión, que la estructura gubernativa de la CAN y su evolución, ha sido consistente, pues ha contribuido a mejorar la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal, en el cumplimiento de los objetivos planteados. Coherente, pues ha viabilizado la coexistencia de varios objetivos y metas sobre la base de instrumentos desarrollados a lo largo del tiempo; y congruente, en virtud de la capacidad de los objetivos e instrumentos para trabajar juntos de manera unidireccional, apoyándose mutuamente.

Tomando en cuenta lo anterior, y en alineación a la evolución de la estructura gubernativa de la CAN, el *layering* podría considerarse una estrategia implementada por actores que representan a la institucionalidad informal, para reformar las instituciones. Las instituciones informales pueden presentarse en varios niveles, situación que podría reflejar el hecho de que las instituciones formales articulan reglas formales a diferente nivel, dando lugar a instituciones informales con capacidad de adaptación que pueden comprometer, subvertir, e incluso facilitar las reformas de las instituciones formales.

La modificación de la estructura gubernativa de la CAN, al incorporar al Consejo Presidencial Andino, y al Consejo de Ministros de RR.EE, corresponde a *conversión*, que resulta de la incorporación de nuevos intereses, que si bien son afines a la estructura gubernativa original, conforman una coalición que en lugar de desmantelarla, la utiliza de nuevas maneras (Selznick, 1949), manteniendo constantes muchos de sus elementos originales con el fin de cumplir nuevos objetivos (van der Heijden 2010), sobre una reconfiguración de los previstos originalmente.

Si adaptamos la noción de consistencia como atributo del diseño de políticas públicas a la estructura gubernativa, noción que alude a alude a la capacidad de los instrumentos para reforzar su papel individual y grupal en el cumplimiento de los objetivos planteados (Howlett y Rayner 2013), y consideramos que el *layering* puede sentar las bases para la *conversion* (Hacker 2004, 250), que se facilitan a su vez por cambios en el contexto, referidos al modelo de desarrollo, podríamos advertir que el *layering* y la *conversión*, proporcionan en el caso de la estructura gubernativa de la CAN, un medio informal que evita la confrontación directa para introducir el cambio. Lo anterior resalta la capacidad de adaptación de las instituciones informales, frente a brechas provocadas por el contexto, y su incidencia en los intereses de los actores de la economía política y la institucionalidad formal.

Anteriormente establecimos como informales, a prácticas no regularizadas o no enmarcadas en las decisiones de la actual CAN, lo que implica que las reuniones del Consejo Presidencial Andino se consideren como informales. Es así que la informalidad comienza a formalizarse en 1995, en la VII Reunión de presidentes, en la cual se da paso al nuevo diseño de la estructura gubernativa de la CAN. Su formalización definitiva se da en 1996 con la firma del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino o Protocolo de Trujillo, a través del cual se crea la CAN actual, cuya estructura gubernativa pasa a estar conformada por los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI), que formaliza a aquellos que no estuvieron incluidos dentro del texto codificado del Acuerdo de Cartagena.

Retomando el tratamiento a la diplomacia presidencial, se considera que se ha concentrado en la creación de nuevas organizaciones regionales basadas en normas o acuerdos colectivos no vinculantes, con bajos niveles de transferencia de autoridad y delegación de las instituciones nacionales (Rivera Rhon 2017, 100). Estos bajos niveles de transferencia de autoridad o de soberanía, no se contraponen con nuestra consideración de que la cesión de soberanía es su

característica distintiva de la política pública de integración, pues su implementación, impone límites a la capacidad de los Estados actuar y tomar decisiones sin interferencia, y por un lado podría constituirse como una explicación a la crisis actual de la UNASUR y el ALBA, especialmente a la naturaleza no vinculante de sus acciones.

En el caso de la CAN, consideramos que la suscripción de un tratado, que se constituye como el punto de partida de la política de integración es un acto que el estado realiza sin interferencias externas, y se adoptada en virtud de la consecución de sus objetivos de desarrollo, de tal manera que no constituye una pérdida de soberanía, sino por el contrario, un acto soberano nacido de las necesidades de desarrollo y de interactuar en el ámbito internacional, y que a pesar de que en mayor o menor grado, si haya recibido influencia de la diplomacia presidencial, especialmente con el interés de no delegar planamente soberanía.

En nuestro juicio la CAN ha sabido mantenerse, a pesar de diferentes crisis por las que ha atravesado que han incluido amenazas de abandono de algún país miembro, especialmente porque su trayectoria temporal le ha permitido estabilizarse; y también porque a través de los cambios en su estructura gubernativa ha podido minimizar los efectos del *intercurrence*, captando el carácter continuo de la creación, reproducción y el cambio institucional, a través de imprimirle cierto escepticismo a secuencias de eventos que contrastan con los períodos de relativa estabilidad en las coaliciones formadas alrededor de determinados intereses con los momentos puntuales de cambio, constituidos por las reformas en su estructura gubernativa. Incluso actualmente está en marcha un proceso de reingeniería del SAI, congruente con un *tense layering* y el *policy packaging*.

La integración busca crear bienes públicos, para ello ha desarrollado una estructura gubernativa, que busca apoyar e impulsar las prioridades de desarrollo, sin embargo, cada país miembro está en libertad de definir su visión de desarrollo, y es ahí en donde surgen los problemas de coordinación y consenso que se deberían lograr en la CAN. Según Chiriboga (2009), esas visiones marcan las pautas para la aplicación de estrategias tanto en el campo interno como en la política internacional, y aunque existe un acuerdo en considerar al comercio como un instrumento que estimula el desarrollo.

Para Perú y Colombia, la integración a la economía global a través del comercio y la inversión es uno de los principios económicos básicos. En el caso de Perú la opción es clara: el desarrollo

se produce por medio de la internacionalización de su economía, cuyas características lo imprimen los mismos sectores privados. En el caso de Colombia la inserción de sus sectores productivos en la economía internacional se da por medio de incentivos públicos. Para Ecuador la inserción competitiva en el mercado mundial se basa en el desarrollo regional y local armónico, que integre políticas productivas, sociales y ambientales, pero que debe ir a la par de la promoción de la demanda de los mercados internos, inclusive en muchos de los casos, se argumenta una subordinación del comercio internacional a la satisfacción del mercado interno, como en el caso del objetivo de lograr la soberanía alimentaria. La inserción por medio de la explotación de los recursos naturales no renovables, asigna en la concepción ecuatoriana un rol predominante al sector público, sea por sí mismo o en asocio con empresas privadas. Para Bolivia, el comercio se enmarca en las nuevas potencialidades identificadas en la proyección internacional de Bolivia: la formulación de una doctrina nacional y de política exterior de Estado en el proceso de refundación constitucional, la mayor valorización de la identidad nacional, la defensa, transformación e industrialización de los recursos naturales, en particular los estratégicos (petróleo, gas), su proyección geopolítica en la región, la articulación de alianzas estratégicas para incrementar la capacidad negociadora de Bolivia en el contexto internacional, enmarcadas en una visión de comercio justo en beneficio de los pueblos y no de las “transnacionales”, que en esta visión, controlan el mercado internacional y la OMC (Chiriboga 2009, 11).

Estas visiones distintas, constituyen a nuestro juicio una amenaza sobre la estabilidad y continuidad de la integración andina, y justifican la necesidad de una reingeniería del SAI, que a nuestro juicio debería no solamente balancear la primacía que han tenido los aspectos comerciales, a través de otorgarle una mayor relevancia a los aspectos locales de desarrollo especialmente en las fronteras. Esto podría lograrse, por ejemplo, a través de una reingeniería del SAI, que les otorgue una mayor participación a los gobiernos locales, como podría ser la transformación del Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales, creado mediante Decisión 585, en mayo 2004, en una instancia con una mayor capacidad de incidencia en las decisiones.

La política de integración que analizamos, se puede considerar como *top – down*, ello se refleja no solamente en la relevancia de la diplomacia presidencialista, sino también en la escasa participación de la sociedad civil, y de los gobiernos intermedios. Incrementar su participación permitiría mejorar la gobernanza de las regiones transfronterizas, considerando que “más que interacciones subjetivas, es un problema de instituciones o de sistema

institucional” (Fontaine, 2015:65), donde el sistema institucional o la estructura gubernativa busca resolver o por lo menos minimizar fricciones entre el poder político y las personas en su calidad de propietarios de bienes, en las que se hace visible la relevancia del contexto.

La noción de región alude a niveles intermedios de gobernanza y de representación política que abarca más de una circunscripción política administrativa, en el caso de las regiones transfronterizas, es un espacio supranacional que se extiende a través de los límites estatales y “tiene cierta unidad natural y orgánica e intereses comunes que son independientes de aquellos propios de las circunscripciones político y administrativas” (Stevenson, 1980:17).

En tal virtud, la comprensión de los instrumentos de política pública y el análisis de las posibilidades que condicionaron su selección, requiere por una parte que se profundice la comprensión de qué opciones de instrumentos estuvieron presentes de manera previa o la herencia de los instrumentos, y por otro lado, que se mejore el entendimiento de las razones por las cuales se consideró factible su adopción en un contexto dado, y enfatiza las formas intermedias de gobernanza que se orientan hacia constituir una densidad institucional local que incluye a las instituciones políticas y a los actores cuyos intereses inciden en la política pública, e involucra lo que se considera como un axioma clave del institucionalismo, e implica que las soluciones por las cuales se opte en política pública tienen que ser contexto específicas (Amin 1999 368), y consecuentemente consideramos que se debe construir una gobernanza más horizontal y menos jerárquica, que mejore la coordinación interinstitucional, y se manifiesta la gobernanza (De Lombarde; Estevadeoral, y Souminen 2008, 1), y se expresa el *policy making* de la integración.

El punto de partida de esta investigación es que es posible interpretar la complejidad de contexto, a través de su concreción espacial en redes de ciudades, pues expresan conflictos entre actores, la confrontación de ideas políticas, las interacciones entre Estados y gobiernos (Castells 1997; Boix 2003; Camagni 2005; Trullen 2009; Capello 2014), y contienen un acumulado de acontecimientos históricos. Por ello, y frente a la ineludible necesidad de delimitar los elementos de análisis, decidimos explicar variaciones del diseño de la política pública de integración en regiones transfronterizas en virtud de los factores territoriales, con la aclaración de que el territorio incluye al factor contextual histórico. Sin embargo, realizamos su análisis de manera independiente pues consideramos que ello contribuyó a construir una mejor respuesta a la pregunta: ¿Por qué el factor contextual territorial expresado a través de la

configuración de redes de asentamientos humanos, incide en la combinación diferenciada de instrumentos a través de los cuales se implementa la política pública?, que dio paso a la formulación de hipótesis.

Lista de referencias

- Abbott, Kenneth W., Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter y Duncan Snidal. 2000. "The concept of Legalization". En *International Organization*, vol. 54, No. 3: 401-419. Massachusetts: MIT Press.
- Acuerdo Amplio Ecuatoriano-Peruano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad y sus anexos. Título V: El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza y su Financiamiento. Capítulo 1: El Plan Binacional, artículo 18.
- Agnew, John. 1994. "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory". En *Review of International Political Economy*, vol. 1, No. 1: 53-80. <https://www.jstor.org/stable/4177090>. Taylor & Francis.
- Alexander, Christopher. 1964. "A city is not a tree" En: *The Urban Design Reader*. Second Edition. Larice, Michael y Elizabeth Macdonald Eds. New York: Routledge Urban Reader Series.
- Almond, Gabriel A., y Sidney Verba. 1963. *The civic culture: Political attitudes in five western democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Amin, Ash. 1999. "An Institutional Perspective on Regional Economic Development". En *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, No. 2: 365-378. Disponible en: <http://www.bp.ntu.edu.tw/wp-content/uploads/2011/12/14-Amin-An-Institutionalist-Perspective-on-Regional-Economic.pdf>
- Amin, Ash, y Nigel Thrift. 1995. "Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy". En: *Managing cities: The new urban context* Vol. 12. Pp. 91-108. Sussex: John Kiley.
- Anselin, Luc. 1988. *Spatial econometrics: methods and models*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- _____. 1988. "Lagrange Multiplier test Diagnostic for Spatial Dependence and Spatial Heterogeneity". En *Geographical Analysis*, vol. 20-1: 1-17.
- _____. 1995. "Local Indicators of Spatial Association-LISA", En *Geographical Analysis*, vol. 27: 93-115.
- _____. 1996. "The Moran Scatterplot as an ESDA Tool to Assess Local Instability in Spatial Association". En *Spatial Analytical Perspectives on GIS*. Editado por M. Fischer, H. Scholten y D. Unwin: 111-125. London: Taylor and Francis

- _____. 1998. "Exploratory Spatial Data Analysis in a Geocomputational Environment". *Regional Research Institute and Department of Economics*. West Virginia University. Actas de la conferencia de Geo Computación. Bristol University.
- Anselin, Luc; y John O'Loughlin. 1992. "Geography of international conflict and cooperation: spatial dependence and regional context in Africa". En *The new geopolitics*: 39-75. Taylor & Frabcis.
- Arce, Constantino. 1994. *Técnicas de construcción de escalas psicológicas*. Madrid: Illustrated Publishers.
- Arciniegas Serna, Hernando. 2018. "La integración y el desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución. En: *Aldea Mundo*, Vol. 23, núm. 45, Pp. 23-35. San Cristóbal: Universidad de los Andes Venezuela.
- Arciniegas Serna, Hernando. 2012. "Visión y actividades de CAF en el desarrollo e integración fronteriza de América del Sur". En *Las Fronteras Espacios de Encuentro y Cooperación*. Editado por Sergio Moya Mena, San José: FLACSO Costa Rica.
- _____. 2018. "La Integración y el Desarrollo fronterizo en la Comunidad Andina. Reflexiones sobre su origen y evolución". En *Aldea Mundo, Revista sobre fronteras e Integración*, año 23, No. 45. Pp. 23-36. Táchira: Universidad de los Andes.
- Arriaga, Juan Carlos. 2012. "El concepto frontera en la geografía humana". En: *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía* Nro. 17. Pp. 71-96. Disponible en: [file:///C:/Users/JuanD/Downloads/Dialnet-ElConceptoFronteraEnLaGeografiaHumana-5626943%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/JuanD/Downloads/Dialnet-ElConceptoFronteraEnLaGeografiaHumana-5626943%20(1).pdf)
- Ascani, Andrea; Riccardo Crescenzi y Simona Iammarino. 2012. "New Economic Geography and Economic Integration: A Review, Search. Documento de trabajo", Bruselas: Comisión Europea. Disponible en: <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.2.pdf>.
- Datos interesantes en: <http://planbinacional.gob.ec/ecuador-peru-17-anos-trabajo-conjunto-desarrollo-fronterizo/>.
- Atkinson, Michael y Robert A. Nigol. "Selecting Policy Instruments: Neo-Institutional and Rational Choice Interpretations of Automobile Insurance". En: *Canadian Journal of Political Science*, 2, No.1: 107- 135. Cambridge University Press
- Avellaneda, Fernanda. 2015. Conformación de una red binacional jerarquizada de asentamiento humanos: el caso de la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Ecuador-Perú. Trabajo de titulación de Maestría Estudios Territoriales y de la Población.

- Mención en Ordenación del Territorio. Universidad de Barcelona. España. Disponible en: <http://repositorio.educacionsuperior.gob.ec/handle/28000/1701?mode=full>.
- Axelrod, Robert y Robert Keohane. 1985. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". En *World Politics*, vol. 38, No.1: Pp. 226-254. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2010357?seq=29#metadata_info_tab_contents
- Bagnasco, Arnaldo. 1988. *La costruzione sociale del mercato: studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*. Milan: Il Mulino.
- Balassa, Bela. 1961 *The theory of economic integration*. Homewood: Richard D. Irwin.
- Baronio, Alfredo; Ana Vianco y Cristian Rabanal. 2012. *Una introducción a la econometría espacial*. Córdoba: Universidad Nacional de Río Cuarto. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328812646_UNA_INTRODUCCION_A_LA_ECONOMETRIA_ESPACIAL
- Bhaskar, Roy. 2010. *Reclaiming reality: A critical introduction to contemporary philosophy*. New York: Routledge.
- Baumann, Renato. 2010 "Regional Trade and Growth in Asia and Latin America: The Importance of Productive Complementarity". Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3145/LCbrsR238_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Brasil. CEPAL.
- Bennett, Scott, y Margaret McPhail. 1992. "Policy process perceptions of senior Canadian federal civil servants: a view of the state and its environment". En: *Canadian Public Administration* Vol. 35. Nro. 3. Pp. 299-316. Ottawa: Wiley Online Library.
- Beach, Derek; y Rasmus Brum Pedersen. 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*". Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bernecker, Walter. 2014. Historiografía en tiempos de la globalización. En *Universalización e Historia*. Coordinado por Pedro Pérez: 41-47. Alcalá: Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Alcalá.
- Bevir, Mark, y Rod A. W. Rhodes. 2001. *A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation*. Disponible en: <https://escholarship.org/content/qt0bw2p1gp/qt0bw2p1gp.pdf>
- Bevir, Mark, Rod A. W. Rhodes, y Patrick Weller. 2003. "Comparative governance: prospects and lessons". En: *Public Administration* Vol. 81. Nro. 1. Pp. 191-210. Berkeley: University of California Press. Disponible en: <https://escholarship.org/content/qt0pv7z35s/qt0pv7z35s.pdf>

- Bhaskar, Roy. 1979. *A Realist Theory of Science* Brighton: Harvester.
- Bickerton, James, y Alain-G. Gagnon. 2014. "Regions". En *Comparative politics*. Editado por Daniele Caramani. Oxford: University Press.
- BID-CEPAL. 1997. *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Washington D.C: BID
- Bobrow, Davis B., y John. S. Dryzek. 1987. *Policy Analysis by Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press. Disponible parcialmente en:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es|lang_en&id=W3pDDaWuQTQC&oi=fnd&pg=PP1&dq=john+Dryzek&ots=DZvKFtUcxr&sig=kmWjwzWdz_O-822GvjUQZ1xpXZE#v=onepage&q&f=false.
- Bobrow, Davis. 2006. "Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult". En *Handbook of Public Policies*. Editado por Guy Peters y Jon Pierre. Sage Publications Ltd.
- Boix, Rafael. 2003. *Redes de ciudades y externalidades*. Disertación doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, España.
- Bots, Pieter. W. 2007. "Design in Socio-technical System Development: Three Angles in a Common Framework". En *Journal of Design Research*, vol. 3. No. 3. Pp. 382-396.
- Brenner, Robert. 1977. "The origins of capitalist development: a critique of neo-Smithian Marxism". En: *New left review* Nro.104 Pp. 25.
- Breslin, Shaun y Richard Higgott. 2000. "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New". En: *New Political Economy*, vol. 5, No. 3: 333-52. Disponible en: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/breslin/research/regions.pdf>
- Boisier, Sergio. 1999. *Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial*. Santiago: Cepal.
- Briceño Ruiz, José. 2013. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". En: *Estudios Internacionales*. Vol. 45. Nro. 175. Pp. 9-39. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0719-37692013000200001&script=sci_arttext&tlng=es.10.5354/0719-3769.2013.27352
- Brunsson, Nils. 1989. *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Copenhagen: John Wiley & Sons.
- Bulmer-Thomas, Victor. 2001. "Regional integration in Latin America and the Caribbean". En: *Bulletin of Latin American Research* Vol. 20. Nro. 3. Pp. 360-369.
- Bunge, Mario. 1997. "Mechanism and Explanation". En: *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 4. No. 27: 410-465. Doi:[10.1177/004839319702700402](https://doi.org/10.1177/004839319702700402).
- Burgess, Michael. *Comparative federalism: Theory and practice*. New York: Routledge.

- Bonilla, Adrián. 2009. “La crisis entre Ecuador y Colombia”. En: *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Compilado por Grace Jaramillo: 11-14. FLACSO Ecuador.
- Buck, Karl. 2010. “The European and Latin American Integration Projects”. En: *Europe and Latin America - Looking at each other?* Pp. 383-413. Stemplowski, Ryszard Ed. Varsovia: The Polish Institute of International Affairs.
- Burgos, Ismael. 1943. *El Dr. Pedro José de Arteta*. Quito: N.A.
- Bustamante, Ana Marleny. 2004. “Desarrollo institucional de la Comunidad Andina”. En: *Aldea mundo*. Vol. 8. Nro. 16. San Cristóbal: Universidad de los Andes Venezuela.
- Cáceres Hernández, Juan José. 2007. “Conceptos básicos de estadística para ciencias sociales”. Madrid: Delta Publicaciones.
- Caïs, Jordi. 2002. *Metodología del análisis comparativo*. En: Cuadernos Metodológicos Nro.21. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Camagni, Roberto. 2005. “Economía Urbana” Universidad Autónoma de Barcelona - Antoni Bosch Editores. Barcelona, España.
- Camagni, Roberto y Carlo Salone. 1993. “Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical framework”. En: *Urban Studies*, vol. 30. No. 6: 1063-1064. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/00420989320080941>. SAGE Journals.
- Camagni, Roberto. 1999. “From City Hierarchy to City Network: Reflection About an Emerging Paradigm”. En: *Moving Frontiers Economic Restructuring, Regional Development and Emergigng Networks*. Editado por Cuadrado-Roura, Juan; Nijkamp, Peter, y Salva, Pere. Londres: Avebury.
- _____. 2002. “Razones principios y cuestiones para la política de desarrollo espacial en una era de globalización, localización y trabajo en red”. En: *Redes, territorios y gobierno: Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Coordinado por Subirats, Joan. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Comunidad Andina de Naciones. 2017. *Rumbo a los 50 años: El arduo camino de la integración*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Comunidad Andina de Naciones CAN. 2009. *Zonas de integración fronteriza de los países miembros de la comunidad andina: Información socioeconómica análisis estadístico*. Lima. Abril 2009. Disponible en: <http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/DEstadisticos/SGde252.pdf>.
- Comunidad Andina de Naciones 1996. “Protocolo de Trujillo” Lima: CAN. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/tratados.aspx>

- Capano, Giliberto; y Michael Howlett. 2009. "Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the debate". En: *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol. 11. No. 1. Pp. 1-5. <https://doi.org/10.1080/13876980802648227>
- Capel, Horacio. 1972. "De las funciones urbanas a las dimensiones básicas de los sistemas urbanos". En: *Revista de geografía*, vol. 6, no 2. Pp. 218-248.
- Capello, Roberto. 2009. "Space, Growth and Development". En: *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Editado por Capello R. y Nijkamp P.: 33-52. Northampton: Edward Elgar.
- _____. 2014. "Smart specialisation strategy and the new EU cohesion policy reform: Introductory remarks". En: *Scienze Regionali*: Francoangeli
- Cappocchia, Giovanni, y Kelemen, R. Daniel. 2007. "The study of critical junctures: Theory, narrative and counterfactuals in historical institutionalism". En: *World Politics*. Vol. 59. Nro. 3. Pp.341-369. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/40060162.pdf>
- Caramani, Daniele. 2014. *Comparative politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Carciofi, Ricardo y Romina Gaya. 2016. "Integración física en América Latina Una revisión de la experiencia reciente y lecciones de política". Boletín Informativo TECHINT 351. Disponible en: <http://iosapp.boletintechint.com/Utils/DocumentPDF.ashx?Codigo=8b3064f7-a6c3-4155-8f89-d0ab127330a9&IdType=2>.
- Carney, John, Ray Hudson, y Jim Lewis, Eds. *Regions in crisis: new perspectives in European regional theory*. Vol. 2. Taylor and Francis.
- Carter, Pam. 2012. "Policy as Palimpsest". En: *Policy & Politics*, vol. 40, No. 3: 423-443. Policy Press. <https://doi.org/10.1332/030557312X626613>
- Cartaya, Virginia y Carlos Daboin. 2018. "Una visión prospectiva de la integración de América Latina y el Caribe". Series Económicas No 2018-2. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe SELA. Disponible en: <http://www.sela.org/bd-documental/publicaciones/series-economicas-sela/vision-prospectiva-de-la-integracion/>.
- Cashore Benjamin, Michael Howlett. 2007. "Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: The Dependent Variable and Re-Aggregation Problems in the Study of Policy Change". En: *Canadian Political Science Review* 1, 2: 50-62. Disponible en: <https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/9/57>.

- Casas, Andrés y María Elvira Correa. 2007. “¿Qué pasa con la CAN? Vol. 12. Nro. 2. En: *Papel Político*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Casassas, Lluís. 1988. “L’organització territorial de Catalunya. El cas del Solsonès-Cardener”. En: *Cardener* Nro. 5 Pp. 35.
- Castells, Manuel. 1997. “La era de la información: economía, sociedad y cultura. I”. En: *La Sociedad Red*, (2da edición). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Comisión Económica para América Latina. 1997. *Diagnóstico de la Institucionalidad regional Centroamericana*. México: CEPAL
- Chiriboga, Manuel. 2009. “¿Es la CAN un esquema vigente de integración? FES-ILDIS”. Disponible en: http://www.comunidadandina.org/StaticFiles/2011219101551manuel_chiriboga_mayo_2009.pdf.
- Christaller, Walter. 1968 (1933-1966). *Central Place in Western Germany.*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Clemens, Elisabeth. S. y James M. Cook. 1999. “Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change”. En: *Annual Review of Sociology*, No. 25: 441–466. <https://doi.org/10.1146/annurev.soc.25.1.441>
- Cliff, Andrew David, y J. Keith Ord. 1981. “Spatial Processes: models & applications”. Taylor & Francis. Publicado en línea 09 Jun de 2016. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2307/143144?journalCode=recg20>
- Closa, Carlos, y Lorenzo Casini. 2016. *Comparative regional integration: governance and legal models*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coase, Ronald Harry. 1937. “The nature of the firm”. En: *economica* Vol. 4. Nro.16. Pp. 386-405. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Cohen, Benjamin. 2011. *International Political Economy: An Intellectual History*. Princeton: Princeton University Press.
- Cohen, Benjamin J. 2019. *Advanced introduction to international political economy*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Cohen, Michael D., James G. March y Johan P. Olsen. 1972. “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. En: *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, No. 1: 1-25. Disponible en: http://fbaum.unc.edu/teaching/articles/Cohen_March_Olsen_1972.pdf

- Collier, David, Henry Brady y Jason Seawright. 2004. "Critiques, Responses, and Trade-offs: Drawing together the debate". En: *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*: 195-227. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Collier, Ruth Berins, y Collier, David. 1991. *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Collier, David. 1995. "Translating Quantitative Methods for Qualitative Researchers: The Case of Selection Bias". En: *American Political Science Review*, vol. 89. No. 2: 461-466. Cambridge. DOI: <https://doi.org/10.2307/2082442>
- Colombo, Paolo. 2003. *Gobierno: Léxico de política* (1ª edición). Buenos Aires: Nueva Visión.
- Considine, Mark. 2012. "Thinking Outside the Box? Applying Design Theory to Public Policy". En: *Politics & Policy*, vol. 40. No. 4: 704-724. Disponible en: https://scholar.google.es/scholar?hl=es&as_sdt=0%2C5&q=Thinking+Outside+the+Box%3F+Applying+Design+Theory+to+Public+Policy&btnG=
- Corbetta, Piergiorgio. 2003. *Metodología y técnicas de investigación social*. Managua: Mac Graw-Hill.
- Cordova, Marco. 2017. *La incidencia de los modos de gobernanza en la efectividad de las políticas de seguridad ciudadana. Análisis comparado entre Bogotá y Quito (1995-2014)*. Tesis doctoral. Quito: Flacso Ecuador.
- Cox, Robert W. 2009. The "British School" in the Global Context. En: *New Political Economy*. Vol. 14 Nro. 3. Pp. 315–328. Routledge. <https://doi.org/10.1080/13563460903087441>
- Cox, Robert. 2002. *The Political Economy of a Plural World: Critical reflections on Power, Morals and Civilization*. London: Routledge.
- Cox, Robert W. 1995. "Critical political economy". En: *International political economy: Understanding global disorder*. Cox, Robert W., y Björn Hettne, Eds. *International political economy: understanding global disorder*. Pp. 31-45. Londres: Zed Books.
- Cox, Robert. 1981. "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory". En: *Millennium Journal of International Studies* Vol. 10. Nro.2. Pp. 126–55. Disponible en: https://www.uni-erfurt.de/fileadmin/public-docs/Internationale_Beziehungen/cox.pdf
- Cressie, Noel A. C. 1993. *Statistics for spatial data*. New York Ñ John Wiley and Sons Inc

- Cuervo, Luis Mauricio. 2004. “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa”. En: *Ana Clara Torres Ribeiro. El rostro urbano de América Latina: 77-114*. Buenos Aires: CLACSO, Agencia Sueca de Desarrollo Internacional (ASDI).
- Cuervo González, Luis Mauricio. 2010. “Desarrollo económico y primacía urbana en América Latina. Una visión histórico-comparativa”. En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/09/lmcg.htm.
- Dahl, Robert, y Charles Lindblom. 1953. *Politics, Economics, and Welfare*. Nueva York: Harper.
- Dabène, Olivier. 2009. *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave.
- De Heide, Marcel. 2011. *R&D, Innovation and the Policy Mix*. CIUDAD: Erasmus University Rotterdam, Tinbergen Institute.
- De Trazegnies Granda, Fernando. 2013. “El camino de la paz”. En *Themis, Revista de Derecho*. No. 63: 51-64. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De Lombaerde, Philippe, y Luk Van Langenhove. 2006. “Indicators of regional integration: conceptual and methodological aspects”. En: *Assessment and measurement of regional integration*. Londres: Routledge.
- De Lombarde, Philippe; Antoni Estevadeoral, y Kati Souminen. 2008. *Governing Regional Integration for Development, Monitoring Experiences, Methods and Prospects*. Burlington Ashgate Publishers.
- Veiga, Pedro da Motta, y Sandra Polónia Rios. 2007. *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. Santiago: CEPAL.
- Del Río, Pablo. 2010. “Analysing the Interactions Between Renewable Energy Promotion and Energy Efficiency Support Schemes: The Impact of Different Instruments and Design Elements”. En: *Energy Policy*, vol. 38, No. 9: 4978–4989. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2010.04.003>
- Dematteis, Guiseppe. 1990. “Modelli urbani a rete: considerazioni preliminari”. En: *Gerararchie e reti di città: tendenze e politiche*. Editado por Curti, Fausto, y Diappi, Lidia. Milano: Franco Angeli.
- Departamento Nacional de Planeación. 2014. *Misión sistema de ciudades: Una política nacional para el sistema de ciudades colombiano con visión a largo plazo*. Bogotá: DNP.

- Deutsch, Karl Wolfgang. 1966. *Nationalism and social communication: An inquiry into the foundations of nationality*. Vol. 34. Massachusetts: MIT Press.
- DiMaggio, Paul. J., y Powell, Walter. W. 1983. "The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". En: *American sociological review*, Pp. 147-160. Washington: ASA JASTOR.
- Dobronsky, Fernando. 1996. *Ecuador y sus derechos territoriales: resumen histórico desde el incario hasta la campaña del Alto Cenepa*. Quito: Editora Panorama.
- Dodds, Anneliese. 2013. *Comparative Public Policy*. New York: San Martin Press LLC, Palgrave Macmillan.
- Dogan, Mattel, y Dominique Pelassy. 1984. *How to Compare Nations: Strategies in Comparative Politics*. New Jersey: Chatham House.
- Doern, G. Bruce. Y Allan Tupper Eds. 1981. *Public corporations and public policy in Canada*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Dryzek, John. 1983. "Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design". En *Policy Studies Review*, vol. 3, No. 4: 345-367. Publicado en línea por Cambridge University Press.
- _____. 1983. "Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. En *Policy Studies Review*, Vol. 7, No. 4: 705-719. Cambridge: Cambridge University Press.
- DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00007510>
- Dryzek, John y Brian Ripley. 1988. "The ambitions of policy design" En: *Policy Studies Review*, vol. 7, No. 4: 705-719. Disponible en: <http://ojs.unbc.ca/index.php/design>.
- Duffield, Mark. R. 2001. *Global Governance and The New Wars: The Merging of Development and Security*. London: Zed books.
- Dye, Thomas R. (2005) 2013. *Understanding Public Policy* (14ª edición). CIUDAD: Pearson Education Inc.
- Elden, Stuart. 2010. "Land, terrain, territory". En *Progress in Human Geography*, vol. 34. No. 6: 799-817. Disponible en: <http://dro.dur.ac.uk/6850/1/6850.pdf>
- Elhorst, Paul J. 2014. "Spatial Econometrics: From Cross-Sectional Data to Spatial Panels". En *Springer Briefs in regional science*. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/46476281/helhost.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DSPRINGER_BRIEFS_IN_REGIONAL_SCIENCE_Spat.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-

Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190923%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190923T231008Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=a0613e62bce43a8039ed9fc3a05614edd97118fbb10a77fd62b92d17eebe416
b

- Falleti, Tulia. G., y Julia F. Lynch. 2009. "Context and causal mechanisms in political analysis". En: *Comparative political studies*, Vol. 42. Nro. 9, Pp.1143-1166. SAGE Publications. Disponible en:
<https://pdfs.semanticscholar.org/5a26/c74dea98dcfaaa51aa90232d457e05e10df8.pdf>
- Falleti, Tulia y James Mahoney. 2015. "The comparative sequential method". En: *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Pp. 211-239. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, Henry, y Abraham L. Newman. 2014. "Domestic institutions beyond the nation-state: charting the new interdependence approach". En: *World Politics* Vol. 66. Nro. 2. Pp. 331-363. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0043887114000057>. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fawcett, Charles Bungay. 1918. *Frontiers: a study in political geography*. Clarendon.
- Feindt. Peter y Andrew Flynn. 2009. "Policy Stretching and Institutional Layering: British Food Policy between Security, Safety, Quality, Health and Climate Change". En *British Politics*, vol. 4. No. 3: 386-414. Londres: Springer.
- Fioretos, Orfeo. 2011. "Historical institutionalism in international relations". En: *International Organization* Vol. 65. Nro. 2. Pp. 367-399. Cambridge University Press. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/23016816.pdf?casa_token=HGAEJc5bLEUAAAAA:zCS3fkeoZMw-8mjn4OILySttgaEv_kYjjGY4Zuq6oha4RHkgxbKCB0GYnl27iMX8mF08Fv7BasUN_tJlX0wwS42s6sO7w8AKHadSYXOM_w9WXbOnO-3Fag
- Fioretos, Orfeo, Tulia G. Falleti, y Adam Sheingate. Eds. 2016. "The Oxford handbook of historical institutionalism". Oxford, Oxford University Press.
- Fischer, Frank. 2009. *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press.
- Flint, Colin, Mark Harrower y Robert Edsall. 2000. "But How Does Place Matter? Using Bayesian networks to explore a structural definition of place". En *New Methodologies for the Social Sciences Conference*. Boulder: University of Colorado at Boulder.

- Fontaine, Guillaume. 2015. *Análisis de Políticas Públicas: Conceptos, Teorías y Métodos*. Madrid-Quito: Anthropos-FLACSO Ecuador.
- _____. 2016. “Comparative Public Policy”, Manuscrito inédito.
- Forero Rodríguez, Mario A. 2013. *Incidencia del neopopulismo en el proceso de integración de la CAN*. Bogotá: Universidad Jorge Tadeo Lozano.
- Fuentes Hidalgo Susana. 2010. “La Comisión de vecindad de Ecuador y Colombia: La delgada línea entre el conflicto y la cooperación”. Tesina de grado para la especialización en relaciones internacionales. FLACSO Ecuador. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5427/2/TFLACSO-2010SFH.pdf>
- Galdós Urrutia, Rosario. 1989. “Especialidad funcional de los municipios de la comunidad autónoma vasca”. En *Investigación y Espacio*, No. 12: 189-205. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=248477>.
- Galves, Arturo. 2004. “El Uti Posisidets Juris y La Corte Internacional de Justicia”. En *Revista de Derecho. Universidad del Norte*. No: 131-138. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2347492>.
- Galvin, Dennis. 2004. “The State Must Be Our Master of Fire: How Peasants Craft Culturally Sustainable Development”. Berkeley: University of California Berkeley.
- García Cueto, E. 1993. *Introducción a la psicometría*. Madrid: Siglo XXI.
- Geddes, Barbara. 1990. “How The Cases You Choose Affect The Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics”. En *Political Analysis*, vol. 2. No 1: 131-150. Disponible en: <https://escholarship.org/content/qt9r45g86c/qt9r45g86c.pdf>
- Gerring, John. 2007. *Case Study Research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Getis, Arthur y J. Keith Ord. 1992. “The Analysis of Spatial Association by Use of Distance Statistics”. En *Geographical Analysis*, vol. 24. No. 3: 189-206. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Keith_Ord/publication/227897919_The_Analysis_of_Spatial_Association_by_Use_of_Distance_Statistics/links/5433f9c80cf2bf1f1f27a08d/The-Analysis-of-Spatial-Association-by-Use-of-Distance-Statistics.pdf
- Giachalone, Rita. 1999. “La CARICOM y la Asociación de Estados del Caribe en el Proceso de Integración Regional: Ampliación, Limitaciones Internas y Regionalización Hemisférica”. En: *Escenarios de la integración regional en las Américas*. Bogotá: Universidad de los Andes
- Gilpin, Robert y Gilpin Jean. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.

- Glennan, Stuart S. 1996. "Mechanisms and the Nature of Causation". En *Erkenntnis*, vol. 1. No. 44: 49-71. Springer. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/20012673.pdf>
- Goodchild, Michael. 1987. "Spatial Analytical Perspective on Geographical Information Systems". En *International Journal of Geographical Information Systems*, vol. 1. No. 4: 327-334. Disponible en: <http://www.geog.ucsb.edu/~good/papers/95.pdf>
- Goldstein, Judith, y Robert Owen Keohane, Eds. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993.
- Gough, Ian. 2008. "European Welfare States: Explanations and Lessons for Developing Countries". En *Inclusive States: Social Policies and Structural Inequalities*. Editado por Dani, Anis Ahmad y Arjan de Haan: 39-72. World Bank Publications. Disponible en: https://books.google.es/books?hl=es&lr=lang_es|lang_en&id=IFd6yvg5hG8C&oi=fnd&pg=PR7&dq=Inclusive+states:+social+policies+and+structural+inequalities%3B+A+A+Dani,+A.+de+Haan&ots=L8vAswaLt7&sig=586dQwryilY2PJ0JIxUE0OuvhUo#v=onepage&q=Inclusive%20states%3A%20social%20policies%20and%20structural%20inequalities%3B%20AA%20Dani%2C%20A.%20de%20Haan&f=false
- González Suárez, Federico. 1905. "Estudio Histórico sobre la Cédula del 15 de Julio de 1802". Disponible en: <http://repositorio.casadelacultura.gob.ec/bitstream/34000/18055/2/LBNCCE-msc08-Gonzalezs-6764.pdf>
- Gould, Peter. 1985. *The geographer at work*. Londres: Routledge.
- Grabosky, Peter. N. 1994. "Green Markets: Environmental Regulation by the Private Sector". En *Law and Policy*, vol. 16. No.4: 419-448. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.1994.tb00132.x>
- Granovetter, Mark. 1985 "Economic action and social structure: The problem of embeddedness". En: *American journal of sociology* Vol. 91. Nro. 3. Pp. 481-510. Cuicago: University of Chicago. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/2780199.pdf?casa_token=p5DMmA1ls4AAAAAA:EFCrejjec0Ga4UWOWTTnlyLN9rUcvVqGHfFAeFJMPYPqzBRWSyYq-Wu7uE52fHFOnZIUXTu_EmhT2jB1h2CljjLHmUKDgho0dPCoLfZTi3Eg3cfFJtnkQ
- Greif, Avner, y David D. Laitin. 2004. "A theory of endogenous institutional change". En: *American political science review* Vol. 98. Nro. 4. Pp. 633-652. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/4145329.pdf>

- Gunningham, Neil; Peter Grabosky y Darrin Sinclair. 1998. *Smart Regulation, Designing Environmental Policy*. New York: Oxford University Press.
- Gutierrez, Alejandro. 1999. "La Comunidad Andina de Naciones: balance y perspectivas". En: *Aldea Mundo*. San Cristóbal: Universidad de los Andes. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/index.php/aldeamundo/article/viewFile/8971/8930>
- Guttman, Louis. 1944. "A Basis for Scaling Qualitative Data". En *American Sociological Review* 9. No. 2: 139-50. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2086306>.
- _____. 1949. *The Basis for Scalogram Analysis*. Indianapolis: Bobbs-Merrill College Division.
- Haas, Ernst B. 1968 *The uniting of Europe: Political, social, and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press.
- Haas, Ernst. 1958. *The Uniting of Europe: Political, Social and International Organization*. Stanford: Stanford University Press.
- Haas, Ernst B. 1970 "Does constructivism subsume neofunctionalism". En: *Debates on European integration* Pp. 437-446. Tottenham: Palgrave.
- Hacker, Jacob S., Paul Pierson, y Kathleen Thelen. 2015. "Drift and conversion: Hidden faces of institutional change". En: *Advances in comparative-historical analysis* Pp. 180-208. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hacker, Jacob. S. 2004. "Review Article: Dismantling the Health Care State? Political Institutions, Public Policies and the Comparative Politics of Health Reform" En: *British Journal of Political Science*, vol. 34. No. 4: 693-724. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/4092296.pdf>
- Haggett, Peter. 1976. *Análisis locacional en la geografía humana*. Madrid: Gustavo Gili Editores.
- Hall, Peter. 2010, "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspectives". En: *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Mahoney, James; y Thelen Kathleen Eds. New York: Cambridge University Press, Pp.204-223.
- _____. 2005. "Preference Formation as a Political Process: The Case of Monetary Union in Europe." En: Katznelson Ira, y Barry Weingast, Eds., *Preferences over Time*. New York: Russell Sage Foundation.
- _____. Ed. 1989. *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.

- Hall, Peter A. y Rosemary Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms" En *Political Studies* 44: 936-957. (December 1996): 936-57. doi:[10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x). SAGE Publications.
- Harvey, David. 2018. *The limits to capital*. New York: Verso books.
- Hassenteufel Patrick 2008. *Sociologie politique: l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Hay, Colin. 2002. "Political Analysis: A critical Introduction". London: Macmillan International, Red Globe Press.
- Helmke, Gretchen, y Steven Levitsky, Eds. 2006. *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hettne, Björn. 2003. "The new regionalism revisited". En: *Theories of new regionalism*. Pp. 22-42 Londres: Palgrave Macmillan.
- Hillier, Bill; y Adrian Leaman. 1974. "How is Design Possible?" En *Journal of Architectural and Planning Research*, vol. 3 No.1: 4-11. Disponible en: <http://discovery.ucl.ac.uk/2321/1/hillier-leaman1973b-howisdesignpossible.pdf>
- Hix, Simon. 1994. "The study of the European Community: the challenge to comparative politics". En: *West European Politics* Vol. 17. Nro. 1 Pp. 1-30. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408424999>
- Hood, Christopher y Helen Z. Margetts. 2007. *The Tools of Government in the digital Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
- _____. 2010. *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Hopkins, Kenneth. D., Hopkins, B. R., y Glass, G. V. 1997. *Estadística básica para las ciencias sociales y del comportamiento*. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Howlett, Michael. 2005. "What is a Policy Instruments? Policy Tools, Policy Mixes and Policy Implementation Styles". En *Designing Governmente: From Instruments to Governance*. Editado por P. Eliadis, M. Hill y M. Howlett. Toronto: McGill Queens University Press.
- _____. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Abigdon: Routledge.
- Howlett, Michael, e Ishani Mukherjee. 2014. "Policy Design and Non-Design: Towards a Spectrum of Policy Formulation Types". Documento preparado para el panel: Issues in Policy Formulation Theory & Practice, de International Political Science Association IPSA 23rd World Congress of Political Science. Montreal, PQ Canadá. Julio 19-24 de 2014. Disponible en: <http://ojs.unbc.ca/index.php/design>.

- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jeremy Rayner. 2014. "The Elements of Effective Program Design: A Two-Level Analysis". En *Politics and Governance*, 2 (2): 1-12. Disponible en: https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=3816&context=soss_research
- Howlett, Michael, Michael Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studing Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". En *Policy and Society*, vol. 26. No.4: 1-18. Disponible en: [https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, Michael. 2009. "Governance Modes, Policy Regimes and Operational Plans: A Multi-Level Nested Model of Policy Instrument Choice and Policy Design" En *Policy Sciences*, vol. 42. No.1: 73–89. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/40270982.pdf>
- _____. 2011. *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge.
- _____. 2014. "From the 'Old' to the 'new' policy design: design thinking beyond markets and collaborative governance". En: *Policy Sciences*. vol. 47, No. 3:187-207. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-014-9199-0>
- Howlett, Michael. P y Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in New Governance Arrangements". En *Policy and Society*, vol. 26, No.4:1-18. Disponible en: [https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Howlett, Michael. P y Jeremy Rayner. 2012. "Patching vs Packaging: Complementary Effects, Goodness of Fit, Degrees of Freedom and Intentionality". En *Policy Portfolio Design*. CIUDAD: Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper, manuscrito No. LKYSPP13-05. Disponible en: <http://ojs.unbc.ca/index.php/design>.
- Howlett Michael, Jeremy Rayner 2006. "Understanding the historical turn in the policy sciences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and process-sequencing models of policy-making over time". En: *Policy Sciences* Vol. 39. Pp. 1–18. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/25474289?seq=1#metadata_info_tab_contents

- Howlett, Michael, Michael Ramesh y Anthony Perl. 2009. *Studing Public Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*. Canadá: Oxford University Press.
- Howlett, Michael y Benjamin Cashore. 2009. “The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem“. En: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, vol.11. No.1: 33–46. <https://doi.org/10.1080/13876980802648144> Taylor & Francis.
- Howlett, Michael y Michael Ramesh. 1993. “Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and The Privatization Experience“. En: *Policy Studies Review*, vol.12: 3-24. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Michael_Howlett/publication/259690133_Patterns_of_Policy_Instrument_Choice_Policy_Styles_Policy_Learning_and_the_Privatization_Experience/links/0f31752d851ac5534e000000.pdf.
- Howlett, Michael y Pablo del Rio. 2013. “Policy Portfolios and Their Design: A Meta-Analysis“. En *First International Conference on Public Policy*. Grenoble: Documento manuscrito para ponencia. Disponible en: <http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel11.s3.howlett.pdf>.
- Howlett, Michael y Raúl Lejano. 2013. “Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design“. En: *Administration & Society XX (X)* 1-25. Disponible en: <http://aas.sagepub.com/content/early/2012/10/23/0095399712459725.full.pdf>.
- Howlett, Michael, y Evert Lindquist. 2004. “Policy analysis and governance: Analytical and policy styles in Canada“. En: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* Vol. 6. Nro. 3. Pp. 225-249. <https://doi.org/10.1080/1387698042000305194>
- Ingram, Helen y Anne Schneider. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Ingram, Helen y Anne Schneider. 2006. “Policy analysis for democracy“. En *The Oxford Handbook of Public Policy*, p.169. Editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Oxford: Oxford University Press.
- Immergut, Ellen M. 1998. “The theoretical core of the new institutionalism“. En: *Politics & society* Vol. 26. Nro.1. Pp. 5-34. SAGE Publications. Disponible en: <http://nurmandi.staff.umy.ac.id/files/2012/08/immergut.pdf>
- Iturriza, Jorge.1986. “Integración fronteriza. Un enfoque metodológico“. En *Revista Integración Latinoamericana*. No.118. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe INTAL-BID. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6174427>

- Izquierdo, Juan Diego. 2015. “Gemelos diversos: el diseño de la política pública en el contexto de regiones tranfronterizas”. Quito: Manuscrito inédito.
- _____. 2016. “El arcano diseño de políticas públicas: una apuesta para mejorar su comprensión”. Manuscrito inédito, última modificación 23 de mayo de 2016.
- _____. 2014. *Análisis de la red de ciudades del cantón Urcuquí en Ecuador, en relación a la implantación del Proyecto Ciudad del Conocimiento - YACHAY*. Tesis de Maestría. Disponible en:
<http://repositorio.usfq.edu.ec/jspui/handle/23000/1/browse?type=author&order=DESC&rpp=20&value=Izquierdo+Merino%2C+Juan+Diego>. Quito: Universidad san Francisco de Quito.
- Jacobs, Alan M., y R. Kent Weaver. 2015. “When policies undo themselves: Self-undermining feedback as a source of policy change”. En: *Governance*. Vol. 28. Nro.4 Pp. 441-457. Wiley on Line Library.
- Jaramillo, Grace. 2009. “Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de angostura”. En *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*: p. 15-32. Compilado por Grace Jaramillo. Quito: FLACSO Ecuador.
- Jolly, Jean-François. 2010. *Regir el territorio y gobernar los territorios. Políticas públicas de vivienda de interés social, servicios públicos domiciliarios y educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Jordan, Andrew. J., John R. Turnpenny y Tim Rayner .2015. “The Tools of Policy Formulation: New Perspectives and New Challenges”. En *The tools of policy formulation: actors, capacities, venues and effects*. Editado por Jordan, Andrew. J. y John R. Turnpenny. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Johnson, James. 1990. “On the Cultural Dimensions of Rational Choice Theory”. Documento presentado en: Reunión anual de *The Mid West Political Science Association*. Chicago, abril 1990.
- Junta del Acuerdo de Cartagena. 1988. *Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena*, Cartagena: Edición Oficial
- Kassim, Hussein y Patrick Le Galès. 2010. “Exploring Governance in a Multi-level Polity: A Policy Instruments Approach”. En *West European Politics*, vol. 33. Nro. Pp. 1-21.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380903354031>.
- Katzenstein, Peter J. Ed. 2010 *Civilizations in World Politics: Plural and Pluralist Perspectives*. New York: Routledge.

- Katznelson, Ira, and Barry R. Weingast, Eds. 2005. *Preferences and Situations: Points of Intersection Between Historical and Rational Choice In*. New York: Russell Sage Foundation.
- Katznelson, Ira. 1997. "Structure and configuration in comparative politics". En: *Comparative politics: Rationality, culture, and structure*. Lichbach Mark Irving y Allan S. Zuckerman. Eds. Pp. 81-112. New York: Cambridge University Press.
- Kay, Adrian. 2007. "Tense Layering and Synthetic Policy Paradigms: The Politics of Health Insurance in Australia". En *Australian Journal of Political Science*, vol. 42. No. 4: 579-591. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10361140701595775>
- Keating, Michael. 1997. "The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe". En: *Environment and Planning C: Government and Policy* Vol. 15. Nro. 4. Pp. 383-398. SAGE Journals. <https://doi.org/10.1068/c150383>
- Keating, Michael, y John Loughlin. 2013. *The Political Economy of Regionalism*. New York: Routledge.
- Keating, Michael, y John Loughlin. 1997. *The Political Economy of Regions*. London: Frank Cass Publications.
- Kelemen, Daniel R., 2016. "The Court of Justice of the European Union in the twenty-first century". En: *Law & Contemp. Probs.* Nro. 79. Pp. 117. Duke University. Disponible en: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4769&context=lcp>.
- Keman, Hans 2014. *Comparative research methods*. En: *Comparative Politics*. Daniele Caramani Ed. Pp. 47-59. Oxford: Oxford University Press.
- Kern, Florian y Michael Howlett. 2009. "Implementing Transition Management as Policy Reforms: a Case Study of the Dutch Energy Sector". En *Policy Sciences*, vol. 42. No. 4: 391-408. Springer.
- King, Gary; Robert O. Keohane y Sidney Verba (1994). 2000. *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Traducción de Jesús Cuéllar Menazo. España: Alianza Editorial.
- Kingdon, John. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Knight, Jack. 1992. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. Londres: Sage Publications Inc.
- Krasner, Stephen D. 1999 *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.

- Krehbiel, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Krugman, Paul. 1992. *Geografía y Comercio*. Traducción de: Alfons Méndez. Barcelona: Antoni Bosch Editores.
- Krugman, Paul R. 1995. *Peddling prosperity: Economic sense and nonsense in the age of diminished expectations*. WW Norton & Company.
- Landman, Todd. 2011. *Política comparada*. Traducción de Carlos Luengo Martín. Madrid: Alianza Editorial.
- Lascomes, Pierre y Patrick Le Gales. 2007. "Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments: From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation". En: *Governance an International Journal of Policy, Aministration and Institutions*. Vol. 20. Nro. 1. Wiley online library. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lasswell, Harold y Abraham Kaplan. 1970. *Power and Society*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lasswell, Harold. 1954. "Key Symbols, Signs and Icons". En *Symbols and values: An initial study*. Editado por L. Bryson, L. Finkelstein, R. M. MacIver, y R. McKean: 77-94. New York: Harper & Bros.
- Latour, Bruno. 2011. "A cautious Prometheus? A Few Steps Toward a Philosophy of Design with Special Attention to Peter Sloterdijk". En *In Medias Res*. Editado por Schinkel, W. y Noordegraaf-Eelens, L. Amsterdam: University Press.
- Lauret, Sander. 2009. *La Frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto armado. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*. Quito: Ediciones ABYA YALA.
- Lehmann, Paul. 2012. "Justifying a Policy Mix for Pollution Control: A Review of Economic Literature". En *Journal of Economic Surveys*, vol.26. No.1: 71-97. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-6419.2010.00628.x>
- Lejano, Raul. P. y Sativa Shankar. 2013. "The Contextualist Turn and Schematics of Institutional Fit: Theory and a Case Study from Southern India". En *Policy Sciences*, vol. 46. No.1: 83-102. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-012-9163-9>
- LeSage, James. 2009. *Spatial Econometrics*. Disponible en: <http://www.spatial-econometrics.com/html/wbook.pdf>. Formato PDF.

- LeSage, James; y R. Kelley Pace. 2009. "Introduction to spatial econometrics". Taylor & Francis Group, LLC.
- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 2011. Colombia.
- Lieberman, Evan. 2001. "Causal inference in historical institutional analysis: A specification of periodization strategies". En: *Comparative Political Studies*, Vol 34. Nro. 9. Pp. 1011-1035. Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Evan_Lieberman/publication/249699419_Causal_Inference_in_Historical_Institutional_Analysis/links/55d1eaea08aee5504f68f4fa.pdf
- Linder, Stephen H. y Guy B. Peters. 1984. "From social Theory to Policy Design". En *Journal of Public Policy*, vol. 4. No. 3: 237–259. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1989. "Instruments of government: Perceptions and Contexts". En *Journal of Public Policy*, vol. 9. No.1: 35-58. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linder, Stephen H. y Guy B. Peters. 1989. "Instruments of government: Perceptions and contexts". En: *Journal of public policy*, Vol.9 Nro.1, pp.35-58.
- Linder, Stephen. H. y Guy B. Peters. 1990. "The Design of Instruments for Public Policy". En *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*: 103-119. Editado por Stuart. S. y Nagel. New York: Greenwood Press.
- _____. 1990. "The logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". En *Knowledge in Society*, vol. 4: 125-151. Springer. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF02692751?LI=true>.
- Linos, Katerina. 2007. "How can international organizations shape national welfare States? Evidence from compliance with European Union directives". En: *Comparative political studies*. Vol 40. Nro. 5. SAGE Journals.
- Lipset, Seymour Martin. 1990. "The work ethic-then and now". En: *Public Interest* Vol. 98. Disponible en: <https://search.proquest.com/openview/949ce5f01df14354e80b2843e64f198d/1?pq-origsite=gscholar&cbl=34750>
- López Hernández, Fernando A. y M. Ángeles Palacios Sánchez. 2000. "Distintos modelos de dependencia especial: Análisis de autocorrelación". En *Anales de economía aplicada*. Madris: Asociación Española de economía aplicada.
- Lösch, August. 1954. *The Economics of Location*. New Haven: Yale University press.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". En *World Politics*, 16: 677-715. Disponible en:

<https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/american-business-public-policy-case-studies-and-political-ory/6621C1B577BB52D00AFBD70F82B94C2D>

_____. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice". En *Public Administration Review*, vol. 32. No. 4: 298-310. Disponible en:

[https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

[13](https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/34482998/Four_Systems_of_Policy.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DWiley_and_American_Society_for_Public_Ad.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T170007Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=62064731f808bf7be05e53c9993caa1adaa57b6a93693a8778900a51462b37)

Mackie, John. L. 1965. "Causes and Conditions". En *American Philosophical Quarterly*, vol. 2 No. 2: Pp. 245-64. Illinois: University of Illinois Press.

Mahoney, James. 2000. "Path dependence in historical sociology". En: *Theory and Society*. Vol. 29. Nro. 4. Pp. 507-548. Springer. Disponible en:

<https://www.jstor.org/stable/pdf/3108585.pdf>

Mahoney, James. y Daniel Schensul. 2010. "Historical context and path dependence". En: *The Oxford handbook of contextual political analysis*. Robert E. Goodin y Charles Tilly Eds. Pp. 454-471. Disponible en:

<http://acad.colmex.mx/sites/default/files/pdf/Mahoney-Shensul-OH-2010.pdf>

Mahoney, James, y Kathlin Thelen. Eds. 2010. *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. New York: Cambridge University Press.

Mahoney, James, Erin Kimball, y Kendra L. Koivu. "The logic of historical explanation in the social sciences". En: *Comparative Political Studies* Vol. 42. Nro. 1. Pp. 114-146. Sage Publications. Disponible en:

https://www.researchgate.net/profile/Kendra_Koivu/publication/238430695_The_Logic_of_Historical_Explanation_in_the_Social_Sciences/links/5af090c4a6fdcc2436474bda/The-Logic-of-Historical-Explanation-in-the-Social-Sciences.pdf

Mahoney, James, y Dietrich Rueschemeyer. Eds. 2003 *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Majone, Giandomenico. 1975 “On the Notion of Political Feasibility”. En *European Journal of Political Research*, vol. 3. No. 2: 259–274. Londres: SAGE Publications.
- Mattli, Walter. 1999. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Malamud, Andrés. 2013. “Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences”. En; *EUI Working Papers RSCAS* 20.
- Malamud, Andrés. 2011. “A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. En: *Latin American Politics and Society* Vol. 53. Nro. 3. Pp. 1–24. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/41342327.pdf?casa_token=Jcz_VQ24ceIAAAAA:TAGRipMUVzEF13x0v7WSeS0UZIwykYlXQMmyETCZ0Sv31lz35HiVJgA6OseWArfY6keq1pSYrdNoEIOpcCPSaOyRimjpoVrOAhNhLsHTJlhiNd_g8JdHM0Q
- Mansfield, Edward D. y Etel Solingen. 2010. “Regionalism”. En: *Annual Review of Political Science*, vol. 13: Pp. 145-163.
- Marshall, Alfred. 1890. *The Principles of Economics*. London: Macmillan and Co.
- March, James .G y Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- March, James G. y Johan P. Olsen. 1983. “Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government”. En: *American Political Science Review*. Vol. 77, Nro.2. Pp. 281–296. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/1958916.pdf>
- _____. 1998. “The Institutional Dynamics of International Political Orders”. En *International Organization*. Vol. 52. No. 4: 943-969. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/2601363.pdf?casa_token=IH5NMbG07KEAAAAA:9NfAj1CRzkeWvihnYU2xYK9mJ_knKZaq6u6vXqFCDvD9LkJMpEyFfaQ9Ke9PTZ5KCmzFHoEw2zQypMuTiNGvOU3RUrpBYTdF6Gbvz6AwqNGnuFsWTo2kCw
- Marradi, Alberto, Nélide Archenti, y Juan Ignacio Piovani. 2010. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Cengage Learning.
- Massey, Doreen Barbara. 1978. *Capital and land: landownership by capital in Great Britain*. Londres: Edward Arnold.
- Martínez, Osvaldo. 2006. “ALBA y ALCA: el dilema de integración o la anexión” En: *Cuadernos África - América Latina*, Nro. 40-41. primer semestre, pp. 66-87. Madrid.

- Matthes, Felix. C. 2010. *Developing an Ambitious Climate Policy Mix with a Focus on Cap-and-Trade Schemes and Complementary Policies and Measures*. Berlin: Öko-Institut.
- May, Peter J. 1991. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". En *Journal of Public Policy*, 11: 187-206. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/4007381.pdf?casa_token=t2epUiOBWC8AAAAA:bwlgLu7ZpNn76bGJSImGOla7VM8CRLa5o-2bDh7CE-agJd8iRFbqho-G9QcHwwmAn09MB6JFiI2SAGfyevDDvT3tk-EMXs8LQdv5jFWJFq0j_pcJelHeFQ
- _____. 2003. "Policy Design and Implementation". En *Handbook of Public Administration*: 223-233. Editado por Guy Peters y Jon Pierre. Londres: Sage Publications.
- Mayer, Richard E. 1989. "Models for understanding". En: *Review of educational research* Nro. 59. Vol. 1. Pp. 43-64. Santa Barbara: University of California. Disponible en: <http://www.csun.edu/~bfoley/SED618/files/mayer.pdf>
- Mayntz, Renate. 1983. "The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis". En *Policy & Politics*, vol. 11. No. 2: 123-143. Disponible en: <https://www.ingentaconnect.com/content/tpp/pap/1983/00000011/00000002/art00002#expand/collapse>
- Mejía, Diana. 2010. "Plan Ecuador, una respuesta en coordinación ante los efectos del Plan Colombia". En *Fronteras*, No. 3. FLACSO Ecuador.
- Meijers, Everet y Dominic Stead. 2004. "Policy Integration: a Literature Review". En *Policy Integration in Practice: The Integration of Land Use Planning, Transport and Environmental Policy-Making in Denmark, England and Germany*: 9-24. Editado por Stead, Dominic, Harry Geerlings, y Evert Meijers. Delft: Delft University Press.
- Meijers, Everet y Dominic Stead. 2004a. "Policy Integration: What Does it Mean and How Can it Be Achieved? A Multi-Disciplinary Review". En *Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration*: 1-15. Berlín. Disponible en: <https://pdfs.semanticscholar.org/e0b6/e548901ea2f217f008f7f067f870218ef5df.pdf?ga=2.66723758.1473650369.1569690506-1446431195.1569690506>
- Meliá, Josep Lluís. 1991. *Métodos de escalamiento unidimensional*. Valencia: Editorial Cristóbal Serrano Villalba.
- Méndez, José Luis. 1993. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas". En *Foro Internacional*, vol. 33. No.1: 111-144. Disponible en:

https://www.jstor.org/stable/pdf/j.ctv6jmx1d.7.pdf?casa_token=1YbR262ZNiUAAAAA:A:SglMoQN27tZ_BYA_eBm7IUx3b9VVBg9HNSUOn4J9w9A72iIhMzWsxYUBVMc533NnRuLYoMW4GzAcAZRZx5je6MnLrMkj-qCLoM-ek3FIVHUxYLqy0S9dPQ

- Meny, Ives y Jean-Claude Thoening. 1992. *Las políticas públicas*. Versión en español a cargo de Francisco Morata. Barcelona: Editorial Ariel.
- Meuleman, Louis. 2010. "The Cultural Dimensión of Metagovernance: Why Governance Doctrines may Fail". En *Public Organization Review*, vol. 10, No. 1: 49-70. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11115-009-0088-5>
- Meza, Nilo. 2012. Espacios regionales fronterizos: Escenarios de Integración. En *Integración y Comercio*. No. 34: 25-32. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6011121>
- _____. 2016. *Fronteras: Integración, Facilitación y Descentralización*. Bloomington: Palibro
- Meza, Nilo. 2008. *Espacios regionales fronterizos. Teoría, política y práctica del desarrollo y la integración fronteriza*. Disponible en: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008b/400/index.htm>
- Mill, John Stuart. 1843 (1975). *A System of Logic*.
- Moe, Terry M. 2005. "Power and Political Institutions". En: *Perspectives on politics*. Vol 3. Nro. 2. Pp. 218-233. Cambridge University Press. Publicado en línea 16 jun. 2005. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/pdf/3688027.pdf>. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>.
- Montenegro, Ricardo. 2005. "Frontera Colombo-Ecuatoriana: historia y destino común". En *Aldea Mundo, Revista sobre fronteras e integración*, Vol. 10, No. 18: 20-28. Táchira: Universidad de los Andes Venezuela.
- Montpetit, Eric. 2003. *Misplaced Distrust: Policy Networks and the Environment in France, the United States, and Canada*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Morales Echeverría, René. 1999. "Los desafíos de la paz entre Ecuador y Perú para la seguridad y desarrollo nacional". Tesis para obtener el título de master en Seguridad y Desarrollo. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Morales, Abelardo, Guillermo Acuña y Karina Li Wing-Ching. 2010. *Migración y salud en las zonas fronterizas: Colombia y Ecuador. Series población y desarrollo*, Nro. 92. Santiago: CEPAL.

- Moreno, José Luis. 2014. *Integración Fronteriza*.. Disponible en:
http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLI_curso_derecho_internacional_2014_Jose_Luis_Moreno.pdf. Formato PDF.
- Muller Pierre 2000. “L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique”. En: *Revue française de science politique*. Vol. 50. Nro. 2. Pp. 189-208. Paris: SciencesPo.
- Nelson, Bárbara. 1993. “La formación de una agenda: El caso del maltrato a los niños”. Aguilar, Luis F. Ed. En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Nelson, Howard J. 1955. “A Service Classification of American Cities. Economic geography”. En *Economic Geography*, vol. 31, No 3: 189-210. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/142045.pdf?casa_token=07eWXb7jrWUAAAAA:SQj2WG7UzX-jWYpRPd8YKuQG24tku8daAMgJ95hQOk1GpRUn-Odn7u_Blv_Ep3HtN9aEgaqULI_9uzQQDBZCzRCjU77LXSGIVT9VWcvZiRrEbSrvRMA4dQ
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, S. A. de C.V.
- Oliveros, Luis Alberto. 2002. *El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la Integración Andina*. Lima: Secretaría General de la CAN.
- Oliveros, Luis Alberto. 2012. *La integración fronteriza en el marco del proceso de convergencia de América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).
- Olsen, Donald J. 1976. *The Growth of Victorian London*. London: Batsford.
- Ondarts, Guillermo. 1992. “Los industriales latinoamericanos y la nueva integración”. En: *Integración latinoamericana* Nro. 183. Disponible en:
https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/16888557/183-estudios_1.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DLos_industriales_latinoamericanos_y_la_n.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190926%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190926T001541Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=295725b0a5882874e7a870f7df4b35522076649af4629e367e8af927562421e

- Orren, Karen, y Stephen Skowronek. 2004. *The search for American political development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Ortiz J. Diana María. 2012. “El rol de las fronteras en la integración regional: Caso frontera andina, colombo-ecuatoriana”. Tesis de maestría en integración. Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador.
- Ostrom, Elinor. 2010. “Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems”. Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University, Bloomington, IN 47408, and Center for the Study of Institutional Diversity, Arizona State University, Tempe, AZ, U.S.A.
- Palacio-Prieto, J. L; M.T. Sánchez-Salazar; J.M. Casado Izquierdo; E. Propin Frejomil; J. Delgado Campos; A. Velázquez Montes; L. Chias Becerril; M.I. Ortiz Álvarez; J. González Sánchez; G. Negrete Fernández; J. Gabriel Morales; R. Márquez Huitzil; T. Niedo Manzano; R. Jiménez Rosenberg; E. Muñoz López; D. Ocaña Nava; E. Juárez Aguirre; C. Anzaldo Gómez; J.C. Hernández Esquivel; K. Valderrama Campos; J. Rodríguez Carranza; J.M. Campos Campuzano; H. Vera Llamas Cruz; C.G. Camacho Ramírez. 2004. *Indicadores para la caracterización y el ordenamiento territorial*. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Pastrana B. Eduardo y Stefan Jost. 2012. *Colombia y Ecuador: Entre la integración y la fragmentación*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.
- Payne, Anthony, y Nicola Phillips. 2010. *Development Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pérez Liñán, Aníbal: “El método comparativo”. Disponible en:
https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/32913246/MET._COMPARATIVA_SISTEMAS_POLITICOS.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAnibal_Perez_Linan_1_EL_METODO_COMPARATI.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190928%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190928T172101Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=a63e13a7ba01e1fccd8435b591252094d2ef1bcb8b8f8ad2347acd8d13a9667b
- Peters, Guy B. 2016. “Institutionalism and Public Policy”. En: Peters, Guy B. y Philippe Zittoun. En: *Contemporary approaches to public policy. Theories, controversies and perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: Lawrence University Press of Kansas.
- _____. 1998. "The experimenting society and policy design". En *The experimenting society: Essays in honour of Donald T. Campbell*. Editado por W. N. Dunn.: 125-139. New Brunswick: Transaction Publishers.
- _____. 2005. "Conclusion: The future of instruments research". En *Designing government: From instruments to governance*. Editado por: P. Eliadis, M. Hill y M. Howlett.: 353–363. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- _____. 2016a. "Governance and the media: Exploring the linkages" En: *Policy & Politics*, Vol. 44. Nro.1, 9-22. Bristol: Policy Press, Bristol University Press
- Peters Guy B.; Guillaume Fontaine; y José Luis Méndez. 2018. "Substance and Methods in the Comparative Study of Policy Change". En *Journal of Comparative Analysis: Research and Practice*, vol. 20 No. 2: 133-141. Vol. 20. Nro.2, Pp. 133-141. DOI: [10.1080/13876988.2017.1322764](https://doi.org/10.1080/13876988.2017.1322764)
- Pezzano, Luciano y Yanina R. Zenere. 2011. "Relaciones Ecuador y Colombia". En *Revista electrónica cordobesa de derecho internacional público RECORDIP*, 2011, vol. 1. No 1. Disponible en: <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/recordip/article/download/263/270>.
- Pierson, Paul. 2004. "Politics in Time: History". En: *Institutions, and Social Analysis*. Vol. 2. Princeton: Princeton University Press.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing returns, path dependence, and the study of politics". En: *American political science review* Nro. 94. Vol. 2. Pp. 251-267. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/pdf/2586011.pdf?casa_token=7Hi4M--IVl8AAAAA:HfSVYC4_UweR8xsVckW9Qb7hD0oGzdo7Bo7qmC7RFg7odBSZ-GQSzDxXjKOKApTWmx9RST455803_yOYrQOdzzpOAB6aY9ZC-CJ8vHO9gd6QIH679aLfyg
- Pierson, Paul, y Theda Skocpol. 2002. "Historical institutionalism in contemporary political science". En: *Political science: The state of the discipline* Vol. 3. Nro. 1. Pp. 1-32. Disponible en: http://www.laisumedu.org/DESIN_Ibarra/Usuarios/Pierson%20y%20Skocpol-Historical%20Institutionalism.pdf
- Pierre Jon y Guy B. Peters. 2000. "Governance, Politics and the State". Londres: Macmillan Press.

- Pizarro, Elías. 2017. “De fronteras a espacios fronterizos: consideraciones desde la historia regional”. En *Interciencia*, vol. 14, No. 4: 256-262. Disponible en:
<https://www.redalyc.org/pdf/339/33950546010.pdf>
- Porter, Michael E. 1994. “The role of location in competition”. En: *Journal of the Economics of Business* Vol. 1. Nro. 1. Pp. 35-40. Taylor and Francis.
<https://doi.org/10.1080/758540496>
- Powell, Walter W., y Paul J. DiMaggio; Comp. 1999, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Plan Binacional de Integración Fronteriza Ecuador-Colombia 2014-2022. Quito y Bogotá: Departamento nacional de Planeación y Senplades.
- Przeworski, Adam y Henry Teune. 1970. *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Radnitz, Scott. 2011. “Informal politics and the state”. En: *Comparative Politics* Vol. 43. Nro. 3. Pp. 351-371. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/23040650.pdf?casa_token=43BGUDzhen8AAAAA:MidQrr_vxPh25s0b05fSqu_HhaML6l-TfdvdhYwupddSKWZGI5ytOuz3SN53bt8meqQrot2w47x3pVc1i_a_wjb3HuSEtm0tYgy-34vr4AyBfktdp7U2w
- Raffestin, Claude. 2005. *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio: elementi per una teoria del paesaggio*. Vol. 19. Alinea Editrice.
- Raffestin, Claude. 1980. *Pour une géographie du pouvoir*. París: Libraires Techniques.
- Ragin, Charles C. 1987 (1994). “Introduction to qualitative comparative analysis”. En: *The comparative political economy of the welfare state* Pp. 300-309. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ralph, Paul y Yair Wand. 2009. “A Proposal for a Formal Definition of the Design Concept”. En *Design Requirements Engineering: A Ten-Year Perspective*. Editado por Kalle Lyytinen, Pericles Loucopoulos, John Mylopoulos y Bill Robinson: 103-136. Berlín: Springer Berlin Heidelberg.
- Ramírez, Laura. 2010. “Avances y retrocesos: ciclos de crisis diplomáticas entre Colombia y Ecuador, 2004-2008”. En *Revista Análisis Internacional*, No. 2. Disponible en:
<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/785>.
- Ramírez, Socorro. 2006. *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas, en la integración y el desarrollo social fronterizo*. Bogotá: Convenio Andrés Bello

- Rhi-Sausi, José Luis y Carlos Nahuel Oddone. 2012. “Cooperación transfronteriza e integración: Oportunidades para el desarrollo del Perú”. En *Tendencias*, vol. 13, No. 1. Pp. 239-264. Disponible en:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4024206>.
- Riggiozzi, Pía. 2010. “Social policy in post-neo-liberal Latin America: the cases of Argentina, Venezuela and Bolivia”. En: *Development* Vol. 53. Nro. 1. Pp. 70-76. Disponible en:
https://www.researchgate.net/profile/Pia_Riggiozzi/publication/46526243_Social_Policy_in_Post-Neoliberal_Latin_America_The_cases_of_Argentina_Venezuela_and_Bolivia/links/53f31d7b0cf256ab87b0752e.pdf
- Ritter, Carl. 1862. *Allgemeine Erdkunde*. En: Verlag nicht ermittelbar.
- Rivera Rhon, Renato. 2017. “Latin American Regional Organizations from 1948 to 2011: Pooling, Delegation, and Presidential Diplomacy Problematique”. En *Revista Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 6. No. 6. Disponible en:
<https://www.udla.edu.ec/wp-content/uploads/2017/10/revistaCP2017digital.pdf>.
 Formato PDF.
- Robinson, John. P. 1973. “Toward a More Appropriate Use of Guttman Scaling”. En *The Public Opinion Quarterly*, vol. 2, No. 37: 260-267. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/2747496.pdf?casa_token=ECtIUzRq0BUAAAAA:DDTvM43HZWaQleqmdp8lBaWakB3-upff-a8OeM2FSmORLTrQkuL2L_XT0PEXdOahLIpCBPg2q7-tqTBBnJ0gTc80eoDqvU9IewDMlaqZ7T-tw0pA3cqHAA
- Rodinelli, Dennis 1988. *Método aplicado de análisis regional: la dimensión espacial de la política de desarrollo*. Colombia. Tercer Mundo Editores
- Rokkan, Stein. 1980. “Territories, centres, and peripheries: toward a geoethnic-geoeconomic-geopolitical model of differentiation within Western Europe”. En: *Centre and Periphery: Spatial Variation in Politics*. Pp. 163-204. Beverly Hills: Sage Publications
- Roth, Andre N. 2014. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. 10ª edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- _____. 2014. “La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática?”. En *Mundos plurales*, vol. 1 No. 1: 11-27.

- Rose, Richard, y Terence Karran. 1984. *Inertia Or Incrementalism? A Long-term View of the Growth of Government*. Centre for the Study of Public Policy. Glasgow: University of Strathclyde.
- Rosenau, James N. 1995. "Governance in the twenty-first century". En: *Global Governance*, Vol. 1. Nro. 1. Pp. 13–43. Londres: Palgrave
- Rowe Nicholas. 1997. *Rules and institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, y John D. Stephens. 1997. "Comparing Historical Sequences – A Powerful Tool for Causal Analysis." En: *Comparative Social Research* Vol. 17. Pp. 55–72.
- Ruiz, Óscar. R. 2005. "La triangulación como estrategia de investigación en ciencias sociales". En: *Revista Madrid*, Vol 31. Nro. 2.
- Ruíz Briceño, José. 1999. *Escenarios de la integración regional en las Américas*. Universidad Los Andes, 1999.
- Sandholtz, Wayne, y Alec Stone Sweet, Eds. 1998. *European integration and supranational governance*. Oxford: OUP Oxford.
- Salamon, Lester M. 2002. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Salamon, Lester M. 1981. "Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action". En: *Public policy* Vol. 29. Nro. 3. Pp. 255-275.
- Sanahuja, José Antonio. 2010. "La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal". En: *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Pp. 87-136. Madrid: Fundación CIDOB.
- Sweet, Alec Stone, y Wayne Sandholtz. 1998. "Integration, supranational governance, and the institutionalization of the European polity". En: *European integration and supranational governance*. Disponible en:
[https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=qddCCXEFDDcC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Sandholtz+y+Stone+Sweet+\(1998&ots=Upewb6-llj&sig=vu6H2u7lwuam9IVRakbJZ6tAsSg#v=onepage&q=Sandholtz%20y%20Stone%20Sweet%20\(1998&f=false](https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=qddCCXEFDDcC&oi=fnd&pg=PA1&dq=Sandholtz+y+Stone+Sweet+(1998&ots=Upewb6-llj&sig=vu6H2u7lwuam9IVRakbJZ6tAsSg#v=onepage&q=Sandholtz%20y%20Stone%20Sweet%20(1998&f=false)
- Santos, Milton. 1978. *Por Uma Geografia Nova da Crítica da Geografia a Uma Geografia Crítica*. Sao Paulo: Universidade de São Paulo.

- Sánchez, Francisco. 2000. “El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina: Estructura y Competencias”, En: *Aldea Mundo*, Vol. 5, Nro. 9. San Cristóbal: Universidad de los Andes Venezuela.
- Sarigil, Zeki. 2009. “Paths are what actors make of them”. En: *Critical Policy Studies* Vol. 3. Nro. 1. Pp. 121-140. Routledge. Disponible en: http://repository.bilkent.edu.tr/bitstream/handle/11693/49480/Paths_are_what_actors_make_of_them.pdf?sequence=1
- Sartori, Giovanni. 1999. “En defensa de la representación política”. En: *Claves de razón práctica* Vol. 91. Pp. 2-6. Disponible en: https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/31183795/sartori_defensa.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3D%20En%20defensa%20de%20la%20representacion%20politica.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190925%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190925T221804Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=f22896cd0e530749bdac05f069c43834a3ee53745f3c5bd329df070592f25e02
- Sartori, Giovanni. 1984. *Social science concepts: A systematic analysis*. Sage Publications, Inc.
- Saumeth, Eric. 2010. *Historia de la guerrilla en Colombia*. Disponible en: www.ecsbdefesa.com.br.
- Schneider, Anne. 2013. “Policy Design and Transfer”. En *Routledge Handbook of Public Policy*. Editado por Eduardo Araral, Scott Fritzen, Michael Howlett, Michael Ramesh y Xun Wu: 217-228. London, New York: Routledge.
- Schickler, Eric. 2001. *Disjointed pluralism: Institutional innovation and the development of the US Congress*. New Jersey: Princeton University Press.
- Schon, D. A. 1992. “Designing as Reflecting Conversation with the Materials of a Design Situation“. En *Knowledge Based Systems* 5, No. 1: 3-14. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/095070519290020G>
- Scharpf, Fritz W. “Economic integration, democracy and the welfare state”. En: *Journal of European public policy*. Vol. 4. Nro. 1. Pp. 18-36. Taylor and Francis. Disponible en: https://pure.mpg.de/rest/items/item_1235669/component/file_2085959/content

- Sheingate, Adam. 2014 “Institutional dynamics and American political development”.
En: *Annual Review of Political Science*. Vol. 17. Pp.461-477.
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-040113-161139>
- Shils, Edward. 1975. *Center and periphery*. Chicago: University of Chicago Press.
- Scott, Allen J. 2012. *A world in emergence: cities and regions in the 21st century*. Los Angeles: Edward Elgar Publishing. Disponible parcialmente en:
https://books.google.es/books?hl=es&lr=&id=XemcQykCnjsC&oi=fnd&pg=PR1&dq=_Scott+a+j+2012&ots=KzeAA0gCAq&sig=IqMb575SEhhBww6nILYbgmi_Gvk#v=onepage&q=Scott%20a%20j%202012&f=false
- Scott, Allen J. 2001. “Globalization and the rise of city-regions”. En: *European planning studies* Vol. 9. Nro. 7. Pp: 813-826. Oxford: Oxford University Press
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the grass roots: A study in the sociology of formal organization*. Los Angeles: University of California Press.
- Shepsle, Kenneth A. 1989. “Studying institutions: Some lessons from the rational choice approach”. En: *Journal of theoretical politics*, 1989, vol. 1, Nro 2, Pp. 131-147.
<https://doi.org/10.1177/0951692889001002002>
- Shepsle, Kenneth A.; Weingast, Barry R.1981. “Political preferences for the pork barrel: A generalization”. En: *American journal of political science*. Pp. 96-111. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/2110914?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Shepsle, Kenneth A., and Barry R. Weingast. 1981a. “Structure-induced equilibrium and legislative choice”. En: *Public choice* Vol. 37. Nro. 3. Pp. 503-519. University of Chicago Press. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/1833029.pdf?casa_token=sXyq2tCe26IAAAAA:FgK6DJ5k5gHWCQ9Nz--Lo1AYHrMazYVx0fqZkEnGN7D_HYhyzjOE4xXKi2X2lFm2ndD_2snibtjxDW7rn9Tklc4f4e9BMjqJsQ3IQ1cZgAtxxLwu7UXxw
- Siddiki, Saba. 2014. “Assessing Policy Design and Interpretation: An Institutions-Based Analysis in the Context of Aquaculture in Florida and Virginia, United States”. En *Review of Policy Research*, vol. 31 No.4: 281-303.
- Simeon, Richard. 1977. “The Federal-Provincial Decision Making Process” En *Intergovernmental Relations*. Toronto: Ontario Economic Council.
- Simon, Herbert A. 1959. “Theories of decision-making in economics and behavioral science”. En: *The American economic review* Vol. 49. Nro. 3. Pp. 253-283. Disponible en:
https://www.jstor.org/stable/pdf/1809901.pdf?casa_token=RMc_Z6bSWdMAAAAA:

UI-Qy_8RNsiBw_NtGCUZuRvLFhiJwfn05QdcL407mKyrkdclA84dKUa0kI29kq6-RR8o4bgYmbhAmsJ1TpdP_jeYB_FRVa1x2_InRhr3bcWPqOpIEWdD2g

- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA). 2011. *La Integración Fronteriza en el Marco del Proceso de Convergencia de América Latina y El Caribe*. Caracas: SELA
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions*. New York: Cambridge University Press.
- Slater, Dan, y Erica Simmons. 2010. "Informative regress: Critical antecedents in comparative politics". En: *Comparative Political Studies* Vol. 43. Nro. 7. Pp. 886-917. SAGE Publications. Disponible en: http://www.critical-juncture.net/uploads/2/1/9/9/21997192/slater_and_simmons_informative_regress.pdf
- Smelser, Neil J. "The modernization of social relations". En: *Modernization: The dynamics of growth*. Pp. 110-21. New York: Basic Books.
- Söderbaum, Fredrick. and Timothy M. Shaw T. eds. 2003 "Theories of New Regionalism". New York: Palgrave Macmillan.
- Söderbaum, Fredrick. 2005. "The International Political Economy of Regionalism". En: Nicola Phillips ed. *Globalizing International Political Economy*. New York: Palgrave Macmillan. pp. 221–245.
- Söderbaum, Fredrik. 2012. "Conceptualizing Region, Regionalism and Regionalization". Manuscrito inédito.
- Soifer, Hillel David. "The causal logic of critical junctures". En: *Comparative political studies* Vol. 45. Nro. 12. Pp. 1572-1597. SAGE Publications. Disponible en: http://www.critical-juncture.net/uploads/2/1/9/9/21997192/soifer_the_causal_logic_of_critical_junctures.pdf
- Soja, Edward. W. 1971. "The Political Organization of Space". En *Resource Paper 8*. Washington, DC: Association of American Geographers-Commission on College Geography.
- Sorrell, Steve; Smith, A; Betz, R; Walz, R; Boemare, C; Quirion, P; Sijm, J; Konidari D; Vassos, S; Haralampopoulos, D; y Pilinis, C. 2003. "Inter-Action in EU Climate Policy". *Science Policy Research Unit-SPRU*. Sussex: University of Sussex. Manuscrito disponible en: www.sussex.ac.uk/spru/.
- Stallings, Barbara. *Regional Integration and Economic Development*. Londres: Palgrave Macmillan.

- Steenhuisen, Bauke. 2014. "Policy design: who, what, how". En *Annual Review of Policy Design*. Documento preparado para el panel: Policy as Design, en Interpretive Policy Analysis Conference, Tilburg 2012. Disponible en: <http://ojs.unbc.ca/index.php/design>.
- _____. 2014. "Policy Design: who, what, how". En *Annual Review of Policy Design*. vol. 2. Nro. 1. Disponible en: <http://ojs.unbc.ca/index.php/design/search/titles?searchPage=2#results>.
- Steinmo, Sven. 1989. "Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain". En: *World Politics* Vol. 41. Nro.4. Pp. 500-535. Disponible en: http://web.pdx.edu/~mev/pdf/Steinmo_1989.pdf
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets*. New York: Continuum.
- Stevenson, Garth. 1980. "Canadian Regionalism in Continental Perspective". En *Journal of Canadian Studies / Revue d'Études Canadiennes*, vol. 15. Nro. 2. Toronto: University of Toronto Press.
- Streeck, Wolfgang; y Kathleen Thelen. 2005. Eds. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Steinmo, Sven. 1989. "Political institutions and tax policy in the United States, Sweden, and Britain". En: *World Politics*, Vol. 41. Nro. 4, Pp.500-535. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: http://web.pdx.edu/~mev/pdf/Steinmo_1989.pdf
- Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen Ann; y Longstreth, Frank. *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stone, Deborah. A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Illinois: Addison-Wesley Longman.
- Tan, Pan Ning. 2006. *Introduction to Data Mining*. India: Pearson Education India.
- Tan, Pang-Ning, Michael Steinbach, y Vipin Kumar. 2013. "Data Mining Cluster Analysis: Basic Concepts and Algorithms". Disponible en: https://dbdmg.polito.it/twiki/pub/Public/SistemiDiGestioneDiBasiDati/chap8_basic_cluster_analysis-lesson_x2.pdf. Formato PDF.
- Tarrow, Sidney G. 1977. *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*. New Haven: Yale University Press.
- Taylor, Peter S. 2001. "Specification of the world city network". En *Geographical Analysis*. Vol. 2. No. 33: 181-194. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1538-4632.2001.tb00443.x>

- Thelen, Kathleen. 2004. "How institutions evolve. The political Economy of the skills in Germany, Britain, United States and Japan". New York: Cambridge University Press.
- The Economist Intelligence Unit. 1968. *The Crisis in Latin American Integration*.
- Tilly, Charles, y Robert E. Goodin. 2006. "It depends". En: *The Oxford handbook of contextual political analysis* Pp. 3-34. New York: Oxford University Press.
- _____. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis". En *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Editado por Mahoney, James y Dieter Rueschemeyer: 208-240. Cambridge: Cambridge University Press.
- Timbergen, Jan. 1967. *Economic Policy: Principles and Design*. Chicago: Rand McNaly.
- _____. 1952. *On the Theory of Economic Policy*. Holanda: North-Holland Pub.
- Tobar Subía, María Isabel. 2010. "Respuestas institucionales para el manejo de fronteras: El caso de la frontera norte ecuatoriana". Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito
- Tobler, Waldo R. 1970. "A Computer Movie Simulation Urban Growth in the Detroit Region". En *Economic Geography*, vol. 46. No. 2: 234-240. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2307/143141?journalCode=recg20>
- Thomson, Janice E. 1995. "State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research". En *International Studies Quarterly*, vol. 39. No. 2: 213–233. Disponible en: <https://academic.oup.com/isq/article-abstract/39/2/213/1820116>
- Torresano, Juan Francisco. 1945. *Ojeada crítica a los decretos del Libertador*. Caracas: Imprenta Nacional.
- Trebilcock, Michael y Douglas Hartle. 1982. "The Choice of Governing Instrument". En *International Review of Law and Economics*, vol.2, No. 1: 29–46. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0144818882900126>
- Tsai, Lily L. 2007. *Accountability without democracy: Solidary groups and public goods provision in rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trullén, Joan. 2009. "National Industrial Policies and the Development of Industrial Districts: Reflection on the Spanish Case". En *Handbook of Industrial Districts*. Editado por Becattini, G., Bellandi, M. y De Propriis, L. Cheltenham: Edward Elgar.
- Tupper, Allan; y Bruce G. Doern. 1981. "Public corporations and public policy in Canada". En *Public corporations and public policy in Canada*. Editado por Allan Tupper y Bruce Doern: 1-50. Montreal: Institute for Research on Public Policy.

- Urwin, Derek W. "Modern democratic experiences of territorial management: Single houses, but many mansions". En: *Regional & Federal Studies* Vol. 8. Nro. 2. Pp. 81-110. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.1080/13597569808421052>
- Van der Heijden, Jeroen. 2010. "A short history of studying incremental change. Does Explaining Institutional Change provide any new explanations? " En *Regulation and Governance*, vol 4. No. 2: 230-243. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1748-5991.2010.01075.x>
- _____. 2011. "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept". En: *Politics*. vol. 31. No. 1: 9–18. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9256.2010.01397.x>
- Van Niekerk, y Lolette Kritzinger. 2005. "Regional Integration: Concepts, Advantages, Disadvantages and Lessons of Experience". Sud Africa: Banco Mundial. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRREGINICOO/Resources/Kritzinger.pdf>. Formato PDF.
- Vedung, Evert; Bemelmans-Videc, Marie Loïuse y Ray C. Rist. 2007. "Policy Instruments: Typologies and Theories". En *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, p. 21-58. Londres: Transaction Publishers.
- Vilalta y Pércomo, Carlos Javier. 2005. "Cómo enseñar autocorrelación espacial". En *Economía y Sociedad*, Pp. 323-333. Disponible en: <https://www2.cmq.edu.mx/index.php/est/article/view/307>.
- Vivares, Ernesto. 2014. "Toward a Political Economy of the New South American Regionalism". En *Exploring the New South American Regionalism*. Editado por Ernesto Vivares. Burlington: Ashgate.
- Vivares, Ernesto y Mauricio Calderón. 2014a. "Desarrollo, poder y regionalismo sudamericano". En *El desafío ecuatoriano del desarrollo*. Editado por Falconí, Fander. Quito: SENPLADES.
- Vogel, David. 2005. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press.
- Wainerman, Catalina. 1976. *Escalas de medición en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Wallerstein, Immanuel. 1979. *The capitalist world-economy*. Vol. 2. Paris: Cambridge University Press.

- Waldner, David. 2012. "Process Tracing and Causal Mechanisms". En *The Oxford Handbook of the Philosophy of Social Science*. Editado por H. Kincaid: 64-85. Oxford: Oxford University Press.
- Waterman, Richard W., y Kenneth John Meier. 2004. "Principal-agent models: A theoretical cul-de-sac." En: *Bureaucrats, politics and the environment*. . R.K. Waterman, A.A. Rouse, and R. Wright Eds. Pp. 19–42. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Wayne, W. Daniel. 1990. *Estadística con aplicaciones a las ciencias sociales y la educación*. Editado por Me Craw. México: MacGraw-Hill.
- Weaver, Kent. 2010. *But Will It Work? Implementation Analysis to Improve Government Performance*. Washington DC: Brookings Institution. Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2010/02/implementation-analysis-weaver>.
- Weller, Jurgen. 2004. "El empleo terciario en América Latina: entre la modernidad y la sobrevivencia". *Revista de la Cepal*, No. 84: 159-176. Santiago: CEPAL. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/10982>.
- Wellstead, Adam; Jeremy Rayner y Michael Howlett. 2016. "Alberta's Oil Sands Reclamation Policy Trajectory: The Role of Tense layering, Policy Stretching, and Policy Patching in Long-Term Policy Dynamics". En *Journal of Environmental Planning and Management*. vol. 59. No. 10: 1873-1890. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09640568.2015.1098594>
- Wendt, Alexander y Daniel Friedheim. 1996. "Hierarchy under Anarchy: Informal Empire and the East German State". En *State Sovereignty as a Social Construct*. Editado por Thomas J. Biersteker y Cynthia Weber: 240–272. Cambridge: Cambridge University Press.
- White, Elaine. 2008. "El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central". Editado por Altmann, Josette y Francisco Rojas. En *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración: 227-252*. Quito: FLACSO Ecuador / Ministerio de Cultura del Ecuador / Fundación Carolina.
- Williamson, Oliver E. "Technology and transaction cost economics: a reply". En: *Journal of Economic Behavior & Organization* Vol. 10. Nro.3 Pp. 355-363.
- Winner, Langdom. 2008. "¿Tienen política los artefactos?". En *La Ballena y el reactor: una búsqueda de los límites de la era de la alta tecnología: 55-82*. Barcelona: Gedisa.
- Wintjes, Rene. 2007. "Case Study the Netherlands". En *Monitoring and Analysis of Policies and Public Financing Instruments Conducive to Higher Levels of R&D Investments:*

The Policy Mix Project. Holanda: Universidad de las Naciones Unidas-Universidad de Maastricht.

Woodside, Kenneth. 1986. "Policy Instruments and the Study of Public Policy". En *Canadian Journal of Political Science*, vol. 19. No: 775-793. New York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423900055141>

Zambrano, Fabio y Olivier Bernard. 1993. *Ciudad y territorio. El proceso de poblamiento en Colombia*. Academia de Historia de Bogotá e Instituto Francés de estudios Andinos Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Datos Estadísticos:

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. INEC Ecuador

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. DANE Colombia

Instituto Nacional de Estadística e Informática. INEI Perú.

División de estadísticas del departamento de economía y asuntos sociales de la Organización de Naciones Unidas. UNSTATS.