



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

AVANCES Y OBSTÁCULOS DE LA  
COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA.  
EL CASO DE CIUDADES SOSTENIBLES  
RED PLUS.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA  
EN GOBIERNO Y ASUNTOS  
PÚBLICOS.

PRESENTA: CORAZON RAQUEL LOZANO GONZALEZ

DIRECTORA DE TESIS: DRA. ALICIA  
ZICCARDI



CIUDAD UNIVERSITARIA 2010.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco el apoyo y comprensión de mi familia.

A la vida por mostrarme que siempre existe más de un camino.

Agradezco también el apoyo y confianza de mis revisores: Dra. Alicia Ziccardi, Dr. Leonardo Díaz, Dr. Ricardo Uvalle, Dr. Héctor Zamitiz y Mtra. Esther Ponce, todos y cada uno de sus comentarios me permitieron llegar a útiles reflexiones que enriquecieron esta investigación.

Asimismo agradezco el apoyo de la Dirección del Programa Ciudades Sostenibles, tanto a Jane Mc Rae como a Zoe Mullard, sin su colaboración no hubiera sido posible la correcta documentación y análisis del estudio de caso sobre la Red Plus.

De igual manera agradezco a la Arq. Gisela Méndez por compartir su experiencia en el proceso de internacionalización de Colima, que seguramente

Por último a mis más queridas amigas y a mis amigos por acompañarme en esta etapa de mi desarrollo académico gracias a Ara, Mariana, Marie, Liz, Pam, Denni, Dianita, Blanca, Humberto Polo, Limberg, Hugo y Rafael Uribe.

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo a Jesús Osvaldo González Varela  
por cuidarme, apoyarme y amarme  
todos los días desde que estamos juntos.

## ÍNDICE

CONTENIDO	PÁGINA
Introducción	I
CAPÍTULO 1. CONTEXTO GENERAL DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA	
1.1 Estado, descentralización y autonomía local	2
1.1.1 Contexto histórico de la cooperación descentralizada	7
1.2 Conceptualización de la cooperación descentralizada	14
1.2.1 La cooperación descentralizada como una actividad transnacional	17
1.2.2 La actividad transnacional de las asociaciones mundiales de gobiernos locales	20
▪ La comisión de cooperación descentralizada de CGLU	24
▪ La cooperación descentralizada una actividad transnacional	25
▪ Cooperación descentralizada: ¿Hay intereses de por medio?	25
1.2.3 El enfoque multilateral de la cooperación descentralizada	27
1.3 Las actividades transnacionales de los actores públicos locales	28
a) Diplomacia de Ciudades	29
b) Paradiplomacia	31
c) Diplomacia ciudadana	32
1.3.1 Los actores de la cooperación descentralizada	33
1.3.2 Criterios de clasificación de la cooperación descentralizada	36
1.4 Modalidades de la cooperación descentralizada	37
▪ Cooperación descentralizada multilateral	38
1.4.1 Hermanamientos versus cooperación descentralizada y cooperación en redes	40

1.5	Características generales de las redes de gobiernos locales	43
1.5.1	Tipos de redes	46

## CAPITULO 2. POLITICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN

### DESCENTRALIZADA: UNA CONSTRUCCIÓN

#### ESTRATÉGICA

2.1	Contexto general	48
2.1.1	Los principios de la cooperación descentralizada	50
2.2	El contexto mexicano	53
2.2.1	Las políticas públicas y la cooperación descentralizada	56
	▪ Las fases de la política pública	58
2.2.2	La agenda de gobierno y las políticas públicas municipales	63
2.3	¿Agenda sin estrategia? La necesidad de construir una estrategia de acción exterior	71
	▪ Aspectos a considerar en el diseño de una estrategia de acción exterior	73
	▪ Aspectos a considerar en el diseño de una agenda de acción exterior	78
2.3.1	La experiencia mexicana en la construcción de una agenda paralela de asuntos internacionales	80
2.4	Las políticas públicas de cooperación descentralizada	82

## CAPITULO 3. COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

### EN REDES DE GOBIERNOS LOCALES

3.	Generalidades	87
3.1	Aspectos generales del estudio de caso	88

3.1.1	Justificación para la selección del caso	91
3.2	Perfil general de Ciudades Sostenibles: Red Plus	92
	▪ ¿Qué es Plus Network?	92
	▪ Estructura y funcionamiento de la Red	93
	▪ ¿Quiénes son sus asociados?	94
	▪ Objetivo y principales formas de acción	96
	▪ Metodología de la Red	98
	▪ Financiamiento de sus acciones	99
	▪ Beneficios para los socios de la Red	100
3.3	Perfil general del municipio de Colima	101
3.3.1	La cooperación descentralizada del municipio de Colima a través de su Instituto Municipal de Planeación (IPCO)	102
	▪ Programas en proceso de implementación por parte de IPCO	103
	▪ Colima: tipo de vínculos con socios del extranjero	105
3.4	Análisis de caso	107
3.4.1	Análisis de Ciudades Sostenibles: Red Plus	109
3.4.2	Análisis de Colima como socio de la Red Plus	121
3.4.3	Colima: dificultades para construir una agenda”paralela” y una estrategia de acción exterior	131
	Conclusiones	134
	Bibliografía	139

## INTRODUCCIÓN

Hace poco más de dos décadas que se introdujo el concepto de cooperación descentralizada en Europa para hacer referencia a los vínculos asociativos entre autoridades locales y de éstas con otros actores del sistema internacional. Tratando de diferenciarse del sistema de cooperación internacional surgido después de la segunda guerra mundial y caracterizado por su enfoque asistencial. La cooperación descentralizada propia de finales de la década de los ochenta, intenta establecer un enfoque en donde autoridades locales tomen sus propias decisiones en materia de gestión política, administrativa y solidaria con respecto a sus homólogos en el extranjero.

Lo local entendido como el espacio de las ciudades y los gobiernos de base o municipales ha cobrado gran relevancia por tratarse del elemento territorial que permite contrarrestar los efectos nocivos de la globalización y asimilar sus efectos integradores como resultado del fenómeno de la glocalización acerca del cual Castells y Borja (1997) hacen referencia.

Esta investigación se aboca a la gestión de los asuntos públicos a partir de la incorporación de la práctica de cooperación descentralizada como un elemento de innovación tanto en la forma de abordar un problema público contenido en la agenda pública, como en el diseño e implementación de políticas públicas.

La posibilidad de que los gobiernos locales o municipales se inserten en el contexto internacional y definan contactos transnacionales entre los cuales figura la cooperación descentralizada, se debe entre otras razones a situaciones de orden exógeno (globalización y glocalización) y endógeno (descentralización en su faceta política, administrativa o financiera) las cuales modifican el ámbito de competencias del municipio como gobierno de proximidad.

El presente trabajo de investigación ha sido intitulado –Avances y obstáculos de la cooperación descentralizada. El caso de ciudades

sostenibles: Red Plus.” El término que resulta de mayor interés (por el desconocimiento que se tiene respecto a éste) es el de cooperación descentralizada, la cual se entenderá como aquellas relaciones que los gobiernos locales o de las ciudades (de distinta nacionalidad) establecen entre sí y, cuyo objetivo consiste en incidir en las condiciones de vida de las poblaciones, es decir, en mejorar su calidad de vida. Por lo que, la cooperación descentralizada puede encontrar cierto grado de coincidencia con algunos objetivos de la cooperación internacional para el desarrollo.

El objetivo de esta investigación ha sido poder encontrar argumentos a favor de la modalidad de cooperación descentralizada en redes, a la cual se identifica como una práctica que crea espacios en donde se gestan las alternativas a los problemas y temas prioritarios de la administración local.

Asimismo derivado de su influencia, pueden tomarse decisiones en materia de política pública a nivel local. Para cubrir dicho objetivo se recurre al estudio del contexto internacional y nacional (para el caso mexicano) sobre aquellas condiciones que determinan la inserción exitosa de un gobierno local en el ámbito internacional.

De igual manera, se realiza una revisión teórica sobre los principales conceptos que convergen en torno al desarrollo de la práctica de cooperación descentralizada en sus diferentes modalidades, poniendo énfasis en las redes por tratarse de la modalidad que será estudiada en el tercer capítulo a través de una experiencia práctica.

La hipótesis de esta investigación considera que la cooperación descentralizada en su modalidad de redes puede ser un mecanismo viable para incidir en las políticas públicas locales. Para ello en un escenario deseable se requiere de dos elementos: agenda “paralela” y estrategia de acción exterior, la primera se construye a partir de la agenda pública de temas locales y la segunda en función del tema o conjunto de temas contenidos en la “agenda paralela”.

De igual manera, se considera que las administraciones públicas locales pueden mejorar su enfoque de atención a problemas públicos a partir de la observación de casos similares en otras localidades del mundo. Y que la información sobre experiencias de gestión y oportunidades de capacitación técnica fluye de manera más eficiente a través de la cooperación

descentralizada en red y ésta puede llegar a incidir en la toma de decisiones de los gobiernos locales en materia de política pública.

El trabajo pretende vincular los temas de la agenda pública del gobierno local con el diseño de una estrategia de acción exterior que permita complementar en su sentido más práctico a las políticas públicas municipales.

En el caso mexicano representa un reto en todos los sentidos el poder hacer una integración coherente de los elementos ya mencionados, esto en razón de que asociamos más la actividad internacional de los municipios o gobiernos locales con la suscripción de acuerdos de hermanamiento y no con el diseño de estrategias, políticas y programas que corresponden más a la dinámica de la cooperación descentralizada.

Dicho de otra forma, los gobiernos locales están más acostumbrados a ser receptores que socios (o partners) como es el caso en una relación de cooperación descentralizada en donde se exigen resultados en periodos de tiempo determinados y a cada uno de los gobiernos involucrados.

El trabajo se ha dividido en tres capítulos, el primero se concentra en explicar la dinámica de cooperación de los gobiernos locales, se revisan algunos antecedentes y las condiciones que han sido necesarias para que estos gobiernos puedan insertarse en el entorno internacional, asimismo, se hace una diferenciación con otros tipos de actividad exterior que realizan los gobiernos locales y, se explican las distintas modalidades de cooperación descentralizada, de entre las cuales, las redes de ciudades constituyen una práctica novedosa y altamente efectiva para incidir en las políticas públicas locales.

En el capítulo segundo intitulado “Políticas públicas de cooperación descentralizada: una construcción estratégica” se realiza una reflexión teórica sobre cómo una política pública es resultado de la existencia previa de una estrategia que oriente la acción gubernamental para la resolución de una problema o demanda pública. Asimismo, dicha estrategia requiere de una agenda estratégicamente diseñada para responder a los temas prioritarios de la gestión municipal.

Para estudiar la agenda pública se recurre a la construcción teórica dada por Cabrero y se reflexiona sobre qué tipo de agenda se necesita para atender los problemas públicos, a lo cual se agrega el elemento de contexto internacional que influye en la construcción de una agenda “paralela” de acción exterior del gobierno local.

El capítulo también inserta varios elementos que permiten entender el contexto mexicano y la incipiente asimilación del concepto de cooperación descentralizada como un elemento complementario de la gestión municipal (y no un sustituto) que para llegar a ser efectivo, debe integrarse en la agenda pública, ser pensado estratégicamente y buscar implementarlo a través de las políticas públicas.

El capítulo tercero se enfoca a una modalidad de cooperación descentralizada estudiada a la luz de un caso: la participación del municipio de Colima en la red Ciudades Sostenibles: Red Plus. Primeramente se lleva a cabo una descripción general de la red y del municipio, para en un segundo momento, analizar a la red y también lo correspondiente a la participación del municipio de Colima. Con ello se busca identificar cómo la red influye en la definición de temas prioritarios para la gestión local de sus asociados y también acerca de cómo el municipio de Colima ha asimilado su participación dentro de la red para mejorar sus procesos de gestión pública local.

## METODOLOGÍA

Esta investigación se basó en un estudio de fuentes documentales y de campo, a fin de intentar corroborar cómo la cooperación descentralizada a través de las redes de ciudades permite una vinculación efectiva entre autoridades locales y de éstas con otros actores locales e internacionales.

El trabajo pretende mostrar que las redes constituyen una alternativa de integración de las distintas realidades urbanas, un espacio común de

aprendizaje que permite dar coherencia y complementariedad a las políticas públicas locales desde una visión multidimensional.

Para la selección del caso se consideró la dificultad de encontrar experiencias documentadas y la selección se hizo en función de la posibilidad de tener acceso a los aspectos generales del caso que permitieran su análisis.

La información sobre la experiencia documentada se obtuvo de dos fuentes: la primera de informes, papers, boletines y documentación del Centro Internacional para Ciudades Sostenibles y de la Red Plus, la segunda de las entrevistas realizadas a los actores mexicanos locales que participan en las actividades de la Red Plus y en particular responsables de las acciones de la red en el municipio de Colima.

El análisis de caso se realizó tomando como referencia los postulados teóricos señalados en los capítulos 1 y 2 a fin de que una vez hechas las aclaraciones sobre lo que es la cooperación descentralizada, sus modalidades y sus principios, así como lo referente a las políticas públicas, la agenda pública y la construcción de una estrategia de acción exterior, ello a fin de que fuera suficiente para que en el capítulo 3 se identificarán las ventajas que ofrecen las redes como un tipo de acción exterior de cooperación descentralizada.

Por otra parte, el marco conceptual de las políticas públicas y la descripción de la situación de los municipios mexicanos permitió un estudio más aterrizado sobre la utilidad de la cooperación descentralizada, es decir, acerca del espacio en donde es posible materializar proyectos derivados de este tipo de vínculos.

Finalmente, el estudio mostró que la cooperación descentralizada en su modalidad de redes puede ser una forma de gestión pública local complementaria altamente efectiva y visible a través de las políticas públicas, asimismo, el diseño de políticas públicas de cooperación descentralizada constituye un nuevo enfoque de este tipo de actividad transnacional que es distinta de la política exterior que realizan los Estados nación, por lo cual sería necesario comenzar la reflexión, esperemos que este trabajo pueda ser útil en ese sentido.

# **CAPÍTULO 1**

## **CONTEXTO GENERAL DE LA**

### **COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

La cooperación descentralizada de los gobiernos locales constituye una vertiente abocada específicamente al papel que están desarrollando las entidades de gobierno no centrales en el contexto internacional.

La cooperación internacional y la política desarrollada por los países en ese sentido, ha sido resultado de situaciones de contexto histórico. Inicialmente en el periodo posterior a las guerras mundiales la cooperación entre países se distinguió por ser considerada como ayuda al desarrollo y a nivel de gobiernos locales o de las ciudades se desarrollaron los hermanamientos.

Para el caso mexicano la política de cooperación internacional se ha concentrado desde décadas pasadas en la vertiente científica y técnica. A su vez, desde 1988 el artículo 89 constitucional considera como parte de los principios de la política exterior a la cooperación internacional.

La actividad exterior de los gobiernos locales mexicanos no es un tipo de política exterior, sino una práctica de vinculación orientada (a pesar de sus limitantes) al desarrollo local.

Este capítulo presenta una introducción a la cooperación de las autoridades locales, en donde se explica el contexto, las dificultades de conceptualización del término cooperación descentralizada, así como la necesidad de encontrar un espacio de definición más allá de lo internacional pensando más en lo transnacional y en las diferentes actividades de éste tipo, entre las cuales figura la cooperación descentralizada. Asimismo se desarrollan sus criterios y modalidades, tratando de contrastar a la figura tradicional de hermanamientos de la cooperación en redes, a fin de comenzar a delinear los primeros elementos de explicación sobre la modalidad de redes como una práctica considerada altamente eficiente para mejorar la gestión de ciertos problemas públicos.

## 1.1 Estado, descentralización y autonomía local

A nivel mundial los Estados han experimentado cambios en cuanto a su forma de organización y redistribución de poder para la toma de decisiones. El proceso que ha permitido replantear el papel del Estado frente a la sociedad, ha sido la descentralización.

Hablar de descentralización necesariamente implica considerar al concepto contrario, centralización. A finales del siglo XIX la centralización fue considerada un requisito para la construcción de los Estados nacionales y resulto idónea hasta que se dieron a conocer las recomendaciones del consenso de Washington, en donde la descentralización se consideró un elemento relevante para la reforma del Estado y el proceso de reestructuración económica. (Ziccardi, 2008: 174)

En los estados latinoamericanos durante el siglo XIX la centralización se manifestó en un control gubernamental sobre la economía, a fin de hacer frente al proceso de desarrollo industrial, evitar recesiones cíclicas, estimular el crecimiento y resolver los problemas sociales. (Rodríguez, 1999: 30-31)

La modernización del estado se convirtió en una exigencia durante la década de los ochenta para los países en desarrollo, aunque desde una década atrás, sus homólogos industrializados ya habían iniciado sus procesos de descentralización.

La experiencia histórica muestra que los estados se descentralizan de manera distinta unos con respecto a otros, y toman en consideración factores de contexto de orden político, económico, social y cultural. En América Latina por ejemplo algunos países (como Perú y Ecuador) continúan debatiendo sobre qué asuntos conviene descentralizar y por qué descentralizarlos. De igual manera, las exigencias de la modernización del Estado a través de la descentralización han sido también resultado de “recomendaciones” emitidas por organismos internacionales, a partir de las cuales han condicionado los flujos del Ayuda Oficial al Desarrollo.

La descentralización ha colocado al aparato estatal frente al dilema de establecer cuál es la cuota de poder que se transfiere, desde dónde y hacia quién se delegan facultades y “recursos”. (Ziccardi, 2008: 174)

De acuerdo con Alicia Ziccardi la complejidad de un proceso de descentralización involucra varios momentos o etapas: desconcentración, delegación y devolución. (Ziccardi, 2008: 175-176)

La primera etapa ocurre cuando se lleva a cabo ~~un~~ cambio de autoridad de la línea administrativa central en los niveles más bajos de la estructura administrativa, en algunos casos se trata de una desconcentración geográfica de oficinas centrales a oficinas en otras áreas” de la administración pública local. (Ziccardi, 2008: 175)

La segunda etapa se desarrolla como ~~una~~ transferencia de autoridad y de cierta capacidad de decisión del centro a los niveles inferiores del aparato estatal, lo cual supone una redistribución de poder”. (Ziccardi, 2008: 175)

La tercera etapa se refiere a ~~la~~ transferencia del poder central a los niveles inferiores, que otorga al receptor un nivel sustancial de autonomía con respecto al centro, a pesar de que las autoridades centrales mantengan un rol supervisor en el ámbito financiero”. (Ziccardi, 2008: 175)

Con referencia a la aplicación del proceso de descentralización en sus distintas etapas, la experiencia latinoamericana, en muchos casos, muestra que los gobiernos nacionales prefieren deshacerse de tareas rutinarias, mientras esto les permita conservar aquellas tareas que son estratégicas para conservar la superioridad del aparato estatal central con respecto a las estructuras locales.

De acuerdo con Cabrero, habría que considerar que la descentralización también se puede definir en función de tres elementos: los recursos disponibles, el espacio de decisión y el nivel de responsabilidad.(Cabrero, 1998: 17-18)

De acuerdo con Ziccardi (2008) y Cabrero (1998) el proceso descentralizador para llegar a ser considerado un ejercicio real de autonomía del gobierno local debe acercarse lo más posible a la etapa de devolución en donde se observan los tres elementos que señala Cabrero (recursos, toma de decisiones y responsabilidad).

La experiencia demuestra que la principal razón por la cual los estados nacionales optan por redistribuir sus competencias administrativas, estriba en la incapacidad para dar respuesta a todas las demandas sociales desde el centro, por lo que, los gobiernos nacionales optan por delegar

responsabilidades y en menor medida recursos, a los gobiernos de las unidades subnacionales y locales.

El problema en los procesos de descentralización en América Latina ha sido que los Estados nacionales no han logrado llegar a la fase de devolución, ni han considerado que el nivel de recursos disponibles, el espacio de decisión y el grado de responsabilidad son elementos a tomar en consideración cuando se pretende delegar competencias a los gobiernos subnacionales y locales como resultado de un proceso descentralizador, es decir, no se pueden delegar responsabilidades sin otorgar capacidad de mando.

En el caso de México la descentralización inició como un tipo de desconcentración administrativa que inicio en el sector educación y salud. Se trato de un fenómeno de dispersión geográfica de las dependencias federales hacia las estatales; a su vez, en la década de los ochenta, la descentralización dirigida hacia el municipio se concreto en la reforma al artículo 115 de 1983, donde se reconoce que el municipio tiene facultades de gestión de sus servicios públicos y es participe en el proceso de planeación del desarrollo nacional, regional y local. (Ziccardi, 2008: 176)

Las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representan los cimientos de la descentralización en nuestro país sobre aspectos de política y administración local. Han sido nueve reformas las que se han llevado a cabo sobre el ámbito de competencias del municipio y de las entidades federativas en un periodo de 1928 a 2001.

De manera sintética se describen dichas reformas. La primera de 1928 señalaba acerca de la elección de diputados locales en proporción con la población de las entidades federativas; la segunda reforma de 1933 estableció la no reelección inmediata para los miembros de los ayuntamientos; la tercera reforma de 1943 se refería al periodo de los gobernadores que no debía exceder de seis años; la cuarta reforma de 1947 reconoce la validez del voto femenino en elecciones municipales; la quinta reforma de 1953 consistió en derogar a la anterior para elevar el voto femenino a rango de derecho constitucional en el artículo 34.

La sexta reforma de 1976 incluyo a los estados y municipios en la planeación de los asentamientos humanos; la séptima reforma de 1977 se

enfoco en el reconocimiento de la representación proporcional para la elección de ayuntamientos de más de 300 mil habitantes; la octava reforma de 1983 ha sido la más importante en cuanto a que representa el momento exacto de la descentralización de competencias administrativas y financieras hacia el municipio; la novena reforma de 1987 reconoce para todos los municipios la capacidad de representación proporcional y establece que las relaciones de trabajo en el municipio se regirán por la normatividad estatal y por lo señalado en el artículo 123 constitucional. Por su parte, la décima reforma de 1999 reconoce al municipio como una entidad de gobierno.

A nivel nacional el proceso descentralizador dio inicio con el presidente Miguel de la Madrid, quien dijo en varias ocasiones “Descentralizar es democratizar y democratizar es descentralizar”. Por lo que no se concebía un estado moderno sin un proceso de descentralizador orientado a la dispersión de funciones y de poder, del centro a la periferia.

En 1984 De la Madrid expidió un decreto para que todas las dependencias federales elaboraran su programa de descentralización de competencias hacia las entidades federativas y en 1985, se anunció la transferencia de varios programas hacia los estados.(Rodríguez, 1999: 150)

Asimismo, como parte de este proceso descentralizador se crea dentro de la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, la Subsecretaría de Desarrollo Regional como la encargada de promover y vigilar el desarrollo regional del país.(Rodríguez, 1999: 152)

El proceso de descentralización vivido en México alcanzo su momento más importante con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional y con los cambios en las finanzas nacionales al establecerse el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y expedirse la Ley de Coordinación Fiscal en donde se fijan las transferencias fiscales de la federación hacia los estados y municipios.

Asimismo, el proceso de alternancia en el poder federal en las elecciones del año 2000, se presenta como un momento clave para poder identificar si la redefinición en el mapa político llevaría a cambios en cuanto a la relación entre federación-estado-municipios y federación-municipios.

La realidad es que este cambio político no logro propiciar una redefinición institucional para concretar un auténtico proceso de descentralización orientado hacia una devolución de poder, facultades y recursos de la federación al municipio, es decir, llegar a la tercera etapa de la descentralización, a la cual Ziccardi identifica como devolución. (ver Ziccardi, 2008)

Como se ha señalado, las funciones básicas del municipio pueden verse reflejadas en el artículo 115 constitucional y han sido resultado del proceso de descentralización iniciado en la década de los ochenta. Sin embargo, al llevarlas a su ámbito de aplicación real es posible darse cuenta de que su complejidad las lleva a integrarse en: funciones políticas, sociales y culturales, económicas e institucionales. (ver Ziccardi, 2008)

Las funciones políticas se abocan a fomentar el ejercicio de los derechos políticos del ciudadano, no sólo al momento de acudir a las urnas, sino también a través de la inclusión de su participación en comités y consejos ciudadanos de vigilancia y seguimiento de los procesos de implementación de políticas públicas.

Por otra parte, las funciones sociales y culturales se concentran en garantizar al ciudadano el ejercicio de sus derechos a la educación, la salud, el empleo, la vivienda y el esparcimiento. Mientras que, las funciones económicas se definen como aquellas enfocadas a la promoción del desarrollo económico bajo un enfoque de sostenibilidad. Finalmente, las funciones institucionales se enfocan a la creación de instituciones que atiendan de forma eficaz las demandas ciudadanas. (ver Ziccardi, 2008)

Como se ha observado en este primer apartado, el proceso descentralizador conlleva responsabilidades importantes para el gobierno local en su organización y administración autónoma. Ahora corresponde ubicarlo en un contexto más amplio: el ámbito internacional a fin de poder identificar su capacidad de gestión cuando se presenta como variable exógena el espacio internacional para la discusión de temas locales que se convierten en asuntos de competencia *glocal*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El uso del término *glocal* o *glocalización* fue retomado de Manuel Castells y Jordi Borja en su obra *Global y Local* (1997) para referirse a cómo los gobiernos locales en el contexto de la globalización deben posicionar temas de interés local en el ámbito internacional y cómo de manera inversa los temas de orden internacional se vuelven asuntos de interés local. La *glocalización* supone posicionamiento de asuntos locales en

### 1.1.1 Contexto histórico de la cooperación descentralizada

Durante la segunda mitad del siglo XX por los efectos de la globalización, informacionalización y urbanización del territorio (Castells, 1997: 12) aconteció una transformación en el ámbito de las relaciones internacionales que ha impactado en el papel protagónico del Estado-nación. Ello ha dado lugar a la irrupción de otros actores en la arena internacional, entre los cuales figuran los gobiernos intermedios (o subnacionales) y locales (municipales).

La globalización ha sido fundamentalmente definida en función de sus efectos económicos, sin embargo, también se le ha llegado a asociar con ~~la~~ intensificación de las relaciones sociales en escala mundial que hace posible integrar localidades distantes, a manera de que, los acontecimientos desarrollados en cada lugar se ven influenciados por eventos que ocurren en otras localidades a muchas millas de distancia.” (Ianni, 2002: 163)

En esta investigación serán objeto de análisis los gobiernos locales (a los que se denominará indistintamente como municipios o ciudades) en el contexto de la globalización. Las ciudades son importantes, porque en ellas se llevan a cabo los procesos de urbanización del territorio, que han definido la nueva dinámica entre lo global y lo local. La ciudad, entendida como un sistema específico de relaciones sociales (Castells, 1997: 13) mantiene un papel relevante en cuanto a que concentra las actividades sociales, económicas, culturales y políticas de los ciudadanos.

Ahora bien, no todas las ciudades pueden llegar a constituirse en ciudades globales, a las cuales Saskia Sassen describe como: puntos direccionales de organización de la economía mundial, espacios o localizaciones clave para las finanzas y firmas de servicios especializados, lugares de producción e innovación, y al mismo tiempo en mercados para su distribución. (Sassen, 1991: 3-4)

Sin embargo, la importancia de las ciudades radica en que concentran poder político y recursos (humanos, tecnológicos y financieros) lo que ha

---

el ámbito internacional y de manera inversa filtración de temas y problemas globales en los espacios locales.

hecho posible que puedan atraer la atención sobre temas globales con incidencia en sus espacios (ambiente, derechos humanos, narcotráfico, migración) y a su vez llevar a espacios de discusión internacionales las preocupaciones e intereses locales (por ejemplo la dualidad social de la ciudad y la garantía de los derechos sociales).

Como un referente de la importancia política de las ciudades se observa en Europa del Este que su mayor protagonismo se manifestó con el derrumbe de los sistemas comunistas estatistas, mientras que, en América Latina las grandes ciudades emergen en la década de los noventa como actores políticos y económicos. Dicho proceso se ve influido de manera determinante por los procesos de democratización y descentralización del poder estatal o central. (Castells, 1997: 142)

Asimismo, es importante señalar que no todas las ciudades consiguen beneficiarse de la globalización y del proceso descentralizador. El primer elemento puede conducir hacia la integración o la polarización geográfica, esto en relación con las condiciones que la ciudad o el espacio urbano ofrece (vías de comunicación terrestre y aéreas, seguridad, disponibilidad de capital humano calificado o profesionalizado, telecomunicaciones, entre otras).

Cuando se presenta la integración, la globalización traerá beneficios para la inserción del territorio en la sociedad de la información, mientras que, si hay polarización los efectos serán exclusión social, pobreza, y ausencia de condiciones para el desarrollo de capacidades individuales y colectivas; en suma se hace presente un escenario de fragmentación social. (Balbo, 2003: 70-71)

Ahora bien, tomando como elementos de contexto a la globalización y la descentralización, en una primera introducción al tema de la actividad exterior de los gobiernos locales, resulta complicado separar a la cooperación descentralizada de las entidades locales, de la cooperación internacional para el desarrollo. Esto desde el punto de vista de autores como Díaz Abraham (2008: 27) y Ponce Adame. (2008: 107) Los cuales consideran que la actividad de cooperación exterior de los gobiernos locales debe ser incluida como un subsistema dentro del sistema de la cooperación internacional de los países.

Desde el punto de vista de Díaz (2008) y Ponce (2008) la cooperación descentralizada debe orientar sus acciones a partir de tomar en consideración el concepto de desarrollo y cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, encontramos como uno de los objetivos definitorios de la cooperación descentralizada: el reforzamiento de capacidades locales orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población local.

Asimismo, el enfoque actual de la cooperación descentralizada se aboca al desarrollo de la cohesión social entre las ciudades europeas con las latinoamericanas. Para ello, la Unión Europea ha diseñado varios programas de cooperación descentralizada que colocan a los gobiernos locales como los protagonistas de las acciones, intentando disminuir la fragmentación social que es producto de la pobreza urbana, la desigualdad y la exclusión social. (Véase Ziccardi, 2007)

Con referencia al uso de este término, resulta importante mencionar que antes de la década de los noventa no se hablaba de cooperación descentralizada, sino de contactos directos entre gobiernos locales, bajo la forma de hermanamientos.

Como tales se entienden a los intercambios y vínculos que desarrollan ciudades de igual o distinta nacionalidad, tiene como objetivo estrechar lazos amistosos y de cooperación. Sus orígenes pueden encontrarse en Europa desde 1946 cuando las ciudades inglesas de *Orléans* y *Dundee* se hermanaron, poco tiempo después, en 1950 las ciudades de *Montbéliard* y *Ludwisbourg* sellaron el primer hermanamiento franco-alemán.<sup>2</sup> (Sanz Corella)

En América los orígenes los ubicamos en el proyecto *Sister Cities* iniciado durante la administración del presidente de los Estados Unidos Dwight Eisenhower<sup>3</sup> con lo cual logro dar inicio a lo que sería el desarrollo de vínculos de hermanamiento entre México y Estados Unidos.

---

2—~~De~~ 1946 de premières relations de ville à ville s'établissent: Orléans se jumelle avec Dundee, en Grande-Bretagne. En 1950, Montbéliard et Ludwisbourg scellent le premier jumelage franco-allemand”

3 History of Sister Cities International. <http://www.sister-cities.org/sci/aboutsci/history>

Por otra parte, los inicios de la idea y práctica de la cooperación descentralizada pueden encontrarse en dos espacios de encuentro mundial de ciudades como: la Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Desarrollo Sostenible (1983) y la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo en Colonia, Alemania (1985). En dichos eventos se instaba a los gobiernos locales del mundo a ser participes en la definición de una política de cooperación descentralizada para el desarrollo local.<sup>4</sup>

Para 1989, la Comunidad Europea dio a conocer en el IV Convenio de Lomé, su política comunitaria del cooperación al desarrollo dentro de la cual incluyó a la cooperación descentralizada.<sup>5</sup> Sin embargo, es importante señalar que, la concepción del término cooperación descentralizada, es distinta para la Unión Europea de lo que lo es para algunos países europeos.

Con referencia a ello, es importante analizar los distintos contextos (me refiero, de país a país) en los que se desarrolla la cooperación descentralizada; esto tomando en consideración que la descentralización y la capacidad real de ejercicio de autonomía local, constituyen ingredientes necesarios para el desarrollo de la actividad exterior o internacional de un gobierno local.

La cooperación descentralizada mantiene como antecedente de sus primeras prácticas, las acciones derivadas del Convenio de Lomé IV con los países de África, Caribe y Pacífico, esto dentro del marco de la Política Comunitaria de Europa. En sus inicios la cooperación descentralizada pudo parecer un tipo de ayuda al desarrollo (basada en la idea de transferencias financieras) sin embargo, ese enfoque se modificó gradualmente durante la década de los noventa.

---

<sup>4</sup> Sobre estas conferencias no se logro encontrar el documento, sin embargo, la referencia a éstas se puede encontrar en: Guía sobre Cooperación Descentralizada. Confederación de Fondos y Solidaridad, Madrid, p. 28. Documento en línea: <http://www.confederacionfondos.org/> Consultado el 3 de abril de 2007.

<sup>5</sup> Lomé IV entró en vigor el 1 de marzo de 1990, con una vigencia de 10 años y con el compromiso de una revisión del protocolo financiero a los cinco años de su inicio. Su fundamento jurídico se encuentra en el Artículo 310 (238) del Tratado CE. A esta Convención anteceden otras tres: Lomé I de 1975-1979, Lomé II de 1979-1985 y Lomé III de 1985-1990. A partir del año 2000, Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonou, que conserva los principios de la Convención que le precedió.

En 1992, la Unión Europea dio a conocer su política de cooperación al desarrollo con América Latina, Asia y Pacífico a través del Reglamento del Consejo no. 443/92. Durante la década de los noventa y en el primer decenio del siglo XXI, se definieron como principios de la cooperación: mutuo compromiso, reciprocidad en las acciones, aprendizaje mutuo, cofinanciamiento y complementariedad por mencionar los principales.

A su vez, uno de los principales objetivos que se buscan en el desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada es el de contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población. (Ponce, 2008: 105). Por ello, algunos autores llegan a vincularla con el desarrollo local y por tanto como una faceta de la cooperación internacional para el desarrollo (CIPD).

Con referencia a ello, Ponce (2008: 113) señala que derivado de las múltiples formas y modalidades de cooperación provenientes del sistema internacional de cooperación, se pueden integrar dentro del concepto de cooperación internacional para el desarrollo local (CIPDL): la cooperación descentralizada pública directa e indirecta, la cooperación vía hermanamientos, la cooperación por asociaciones municipales, las intervenciones de agencias bilaterales y multilaterales y la cooperación por redes.

Por otra parte desde el enfoque europeo, la cooperación descentralizada debe orientar su objetivo hacia la obtención de *cohesión social* entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos. Esta ha sido una exigencia de las autoridades locales de ambos continentes y prueba de ello son las conferencias y declaratorias internacionales en donde se hace referencia a la necesidad de generar un espacio común y propicio para la cohesión social, como tales se puede considerar la Cumbre de Guadalajara, México en 2004, de donde surge el programa Eurosocietal. (Ziccardi, 2007: 106)

La cohesión social que se pretende alcanzar desde el enfoque europeo, implica pensar en distintos tipos de prácticas de cooperación descentralizada, de entre las cuales, podemos encontrar:

- Cooperación política: busca influir en las decisiones tomadas por los gobiernos nacionales y de organismos internacionales, puede

manifestarse como un tipo de solidaridad partidista desde el extranjero;

- Cooperación en gestión administrativa: infraestructuras, servicios públicos básicos, financiamientos, asistencia técnica, intercambio de expertos; y
- Cooperación solidaria: ante situaciones de emergencia por desastres naturales o bien para contrarrestar problemas como el hambre mundial. (Zapata, 2007: 135-143)

En esta investigación se pone especial énfasis en la cooperación descentralizada sobre temas de gestión administrativa, por tratarse de aquella hacia la cual los gobiernos locales vuelcan su atención generalmente y porque se trata de una práctica en donde resulta más visible la conjunción de esfuerzos hacia el logro de una cohesión social.

Desde la década de los ochenta América Latina ha sido una región de interés para los países europeos, y en cuanto a sus objetivos de política de desarrollo comunitario, el apoyo recibido en Centroamérica durante la revolución sandinista, fue de tipo político.

Por otra parte, la política de cooperación descentralizada con el resto de los países de América Latina se ha concentrado más en el desarrollo de vínculos de cooperación en aspectos de gestión pública orientados a la cohesión social.

Como acciones representativas de este tipo, podemos encontrar el Programa URB-AL que fue creado en 1994. Su objetivo ha sido generar redes de actores públicos locales que diseñan y ejecutan proyectos derivados del consenso al interior de las redes que concentran un tema general y a partir de ello, se abordan problemas públicos que se presentan en los distintos contextos territoriales de los gobiernos locales miembros de esa red. Este programa generó siete redes temáticas en su primera fase (1994-1999), en la segunda (2000-2007) se crearon seis redes más, finalmente la tercera fase (2008-2012) se encuentra iniciando actividades las nuevas redes.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Acerca del programa URB-AL, sus redes temáticas y convocatorias, se pueden consultar los siguientes links: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm) y <http://www.centrourbal.com/>

Si bien, aun no hemos mencionado algunas modalidades de cooperación descentralizada, las redes constituyen una de estas, y serán objeto de análisis en el tercer capítulo de esta investigación.

## 1.2 Conceptualización de la cooperación descentralizada

El concepto de cooperación descentralizada es de origen europeo, sin embargo, la definición de la Unión Europea es más amplia que la de algunos países europeos. En este sentido, la Unión Europea considera que la cooperación descentralizada es:

Una modalidad relevante de la política europea de cooperación internacional, se trata de "nuevo enfoque en las relaciones de cooperación que busca establecer relaciones directas con los órganos de representación local y estimular sus propias capacidades de proyectar y llevar a cabo iniciativas de desarrollo con la participación directa de los grupos de población interesados, tomando en consideración sus intereses y sus puntos de vista sobre el desarrollo".<sup>7</sup>

Este primer enfoque es sumamente incluyente en cuanto al número de actores y toma como base la idea de que no todo lo público es de competencia gubernamental. Asimismo, la cooperación descentralizada es vista como un medio hacia el desarrollo, el cual supone pensar más allá de lo que se puede considerar respecto a un escenario de crecimiento

---

<sup>7</sup> María del Huerto Romero (2006) recoge esta definición de cooperación descentralizada en el documento: "Introducción a la Cooperación Descentralizada", este material es parte del curso On line "Especialista en Cooperación Descentralizada, impartido por el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina y la Universidad Oberta de Cataluña. El documento original de donde esta autora retoma el concepto es: "*Descentralized Cooperation. Objectives and Methods*" de 1992.

económico. El desarrollo implica el progreso de las personas, las sociedades y de los territorios. Es un proceso integral que permite a la sociedad maximizar sus beneficios, utilizando eficientemente sus recursos con el objeto de alcanzar el bienestar físico y emocional de sus individuos.(Ziccardi, 2007: 113)

Por otra parte, el enfoque europeo en particular de los distintos países que integran la Unión Europea, puede ser un poco más restrictivo en relación con lo que conceptualiza como cooperación descentralizada, en Francia y España, se concibe a esta práctica en función de sus actores:

La actuación en materia de cooperación internacional para el desarrollo que llevan a cabo los entes públicos territoriales no centrales, como son las ciudades, demarcaciones municipales, provinciales, regionales, diputaciones, así como los fondos que concentran recursos y desempeñan las actividades de determinadas administraciones públicas subnacionales. (Díaz, 2008: 27)

Este segundo enfoque considera que la cooperación descentralizada es considerada una modalidad de vinculación directa entre gobiernos locales, es decir, sin intervención de los órganos gubernamentales de política exterior.

De las anteriores definiciones los elementos que pueden recuperarse para la construcción de una definición propia son:

- Un nuevo enfoque de la cooperación internacional;
- El énfasis en la importancia del poder público local y su ámbito de competencias;
- Se considera a los gobiernos locales y a los ciudadanos como actores fundamentales; y
- Se orienta al diseño de políticas sociales para el desarrollo local.

Los intentos por conceptualizarla han sido muchos, como ya se mencionó, la Unión Europea señala una definición muy amplia de la cooperación, mientras que, algunos países europeos restringen el alcance de la misma, a

cierto tipo de vínculos, a su vez, institutos de investigación y organismos multilaterales tienen su propia conceptualización.

Los institutos de investigación y documentación como el Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina<sup>8</sup> define a la cooperación descentralizada como:

El conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo que, bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo más participativo.

Por su parte, los organismos multilaterales identifican como cooperación descentralizada a:

La inserción de las autoridades locales en el desarrollo de iniciativas de cooperación al desarrollo.

A partir de la década de los noventa a la fecha, las prácticas de cooperación descentralizada han sido objeto de constante innovación, e incluso sujetas a pruebas de “ensayo-error”, a través de las cuales, se han definido sus modalidades, mecanismos y principios (sobre los cuales profundizaremos en el desarrollo de esta investigación).

Una preocupación constante que se ha presentado en el desarrollo de la práctica de cooperación descentralizada ha sido como mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales, esto es, de la cohesión social, que sólo puede pensarse a la luz de la política social, la cual se ocupa de construir equilibrios sociales.(Ziccardi, 2007: 116)

En esta investigación se han dado algunas definiciones sobre cooperación descentralizada, de las anteriores el concepto propio que se construye es:

La relación formal<sup>9</sup> que se establece entre dos o más gobiernos locales de distinta nacionalidad, basados en los principios de

---

<sup>8</sup> La información sobre el Observatorio de Cooperación Descentralizada puede encontrarse en: [www.observ-ocd.org/](http://www.observ-ocd.org/)

<sup>9</sup> La formalidad de las relaciones de cooperación descentralizada local se refiere a concretar dicha relación por escrito, es decir, a través de un (os) documento (s) en que se hacen expresas las intenciones, acciones, motivaciones, compromisos financieros,

reciprocidad, beneficio mutuo y cofinanciamiento de los programas y/o proyectos que son convenidos, ejecutados y evaluados de manera conjunta. Dichas acciones estarán enfocadas a aspectos y problemáticas de la administración pública local, enmarcadas en el ámbito de competencias del gobierno local.

Las iniciativas de cooperación descentralizada pueden encontrar apoyo financiero para su implementación, financiamiento y evaluación en las entidades nacionales, supralocales, supranacionales y organismos multilaterales.

Si bien es cierto que no existe una conceptualización del término cooperación descentralizada internacionalmente reconocida y aceptada, lo cierto es que las distintas conceptualizaciones se han determinado en función de los actores, el enfoque de actividad y la procedencia de los recursos que financian las acciones. A partir de ello se han construido las distintas modalidades y mecanismos, mientras que, los principios de la cooperación (de los cuales hablaremos más adelante) parecen ser constantes en las distintas prácticas de cooperación descentralizada.

### 1.2.1 La cooperación descentralizada como una actividad transnacional

Actualmente los gobiernos locales del mundo emprenden nuevas acciones en el ámbito político-administrativo, gestionan recursos y participan de manera dinámica en la interacción con gobiernos extranjeros, agencias, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG's). Esta práctica puede ser denominada como una actividad transnacional dentro de la cual se incluyen relaciones más específicas como la cooperación descentralizada.

Cuando me refiero a lo transnacional entiendo que esto puede llevar al lector a sugerir varias connotaciones o significados, sin embargo, por el contexto en el que se desarrolla la presente investigación, la reflexión que hago acerca de la actividad transnacional tiene que ver con el papel de los gobiernos locales en el espacio extrafronteras nacionales, es decir, se busca

---

temporalidad de las acciones, responsables de la ejecución y evaluación de las acciones consensuadas entre las partes involucradas.

comprender que el ámbito de acción de lo local se inserta en un contexto más amplio, el cual, no se encuentra limitado por las fronteras estatales.

Lo transnacional puede tener varias connotaciones, por ejemplo, ser entendido desde el ámbito de los negocios de donde se le vincula con la actividad empresarial. Por otra parte, se ha desarrollado la teoría transnacional que explica el fenómeno migratorio. A su vez, para efectos de la presente investigación lo transnacional será abordado desde el punto de vista de la Ciencia Política, tomando como referentes a Robert Keohane y Joseph Nye (1971) quienes señalan que lo transnacional debe entenderse como:

Los contactos, coaliciones o interacciones que se realizan a través de las fronteras de los Estados y que no son actividades controladas por los órganos gubernamentales de política exterior (Borja, 2005)

La definición de Keohane y Nye será retomada en esta investigación para referirnos a los vínculos que los gobiernos locales llevan a cabo con órganos gubernamentales del extranjero así como con otros agentes internacionales.

Al respecto, es importante señalar que Keohane y Nye han aplicado el concepto de lo transnacional fundamentalmente para referirse a los actores transnacionales no estatales y no gubernamentales.

A su vez, este concepto puede ser enriquecido por Daniel Mato (2004) quien señala que el calificativo de *transnacional* permite referirse a:

Las prácticas y relaciones que atraviesan las fronteras nacionales e involucran la participación de al menos un actor no-gubernamental, lo que permite diferenciarlas de las prácticas y relaciones llamadas *internacionales*. (Mato, 2004)

Tanto para Keohane y Nye, como para Daniel Mato, lo transnacional involucra a los actores públicos regionales y locales, sean o no de tipo gubernamental. Al respecto, es evidente que la participación de la sociedad civil cobra vital importancia para la materialización de la acción social en redes transnacionales.

Las redes constituyen otro concepto que es clave para entender a la cooperación descentralizada como una actividad transnacional, al respecto, Huerto y Godínez (2007:51) identifican a las redes dentro de las prácticas

de cooperación territorial que por su orientación temática constituyen un instrumento pertinente de la cooperación transnacional e interregional.

Se trata de espacios idóneos para la vinculación entre actores sociales públicos y privados. Por tanto, es necesario identificar a los actores transnacionales que pueden ser parte de estas redes:

- 1) Actores globales,
- 2) Actores regionales,
- 3) Actores nacionales, y
- 4) Actores locales.

Daniel Mato explica que por los primeros deben entenderse a aquellos cuyo ámbito de acción es mundial tales como: el Banco Mundial o Amnistía Internacional; mientras que por los segundos se entiende a aquellos cuyo ámbito de actuación es una región geopolítica supranacional específica, como sería en el caso del Banco Interamericano de Desarrollo. Cabe mencionar que la diferencia entre los actores globales y los regionales es más notoria cuando hablamos de valores institucionales, alcance de sus políticas y programas (Mato, 2004: 67-93)

Por último, los ámbitos de acción de los actores nacionales y locales se perciben como más concretos, ello sin dejar de considerar que los asuntos locales pueden ser asimilados como parte de contextos más amplios es decir, como localismos globalizados y globalismos localizados. (Ver Díaz, 2008 y Mato, 2004)

Ahora bien, de los anteriores nos interesa retomar a los gobiernos locales, considerándolos nuevos actores del sistema internacional. Sin embargo, este reconocimiento es *de facto* y no *de jure*, pues a la fecha, no se han reconocido sus derechos y deberes en el ámbito exterior.

Hasta ahora, lo que se observa es una tendencia hacia la incorporación gradual de los gobiernos locales en actividades que antes eran reservadas para los Estados. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad transnacional no se está considerando una gran cantidad de conceptos que surgen para intentar definir las distintas modalidades y prácticas en las que

se insertan estos gobiernos con otros actores sociales, multilaterales, supranacionales y privados en el extranjero.

Asimismo, en el desarrollo de la actividad transnacional, dentro de la cual se incluye a la cooperación descentralizada, los gobiernos locales actúan dentro de esquemas no definidos formalmente. Es decir, la inventiva de los gobiernos locales ha sido la que ha determinado la intensidad de las relaciones, así como el tipo de modalidades y mecanismos implementados.

Los gobiernos locales se vinculan y conforman redes transnacionales, es así que, la cooperación descentralizada representa una práctica que puede valerse de la constitución de tales redes para el diseño e implementación de proyectos.

A su vez, estas redes transnacionales no están desterritorializadas, sino que permiten generar vínculos a partir del análisis conjunto de la realidad socio-política y económica de los socios locales que consienten en cooperar. (Mato, 2004: 70)

### 1.2.2 La actividad transnacional de las asociaciones mundiales de gobiernos locales

Los gobiernos locales han ido ganando espacios de reconocimiento a través del trabajo constante y de la exigibilidad del derecho a ser considerados como actores transnacionales que pueden orientar su actividad más allá de las fronteras nacionales y tener incidencia en las condiciones locales de sus socios en otros países.

Una organización de gobiernos locales que puede constituir un referente en este sentido, es Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (*Cities United and Local Governments*) quien ha fungido como interlocutora formal ante la ONU de los gobiernos locales del mundo.

*Cities United and Local Governments* (CGLU) fue constituida en 2004 como resultado de la fusión de dos importantes asociaciones mundiales de gobiernos locales la Unión Internacional de Autoridades Locales

constituida (IULA) en 1913 y la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Ciudades y Municipalidades (FLACMA) esta última se convirtió en la sede regional de América Latina.

En 2004 y 2005, en Sao Paulo, Brasil y en Pekín, se celebró la primera reunión el Bureau Ejecutivo de CGLU en donde se aprobó la creación de Comisiones y Grupos de Trabajo. Entre 2007 y 2009 se crearon más comisiones de trabajo, las cuales presentan iniciativas ante el Bureau Ejecutivo de CGLU sobre políticas con incidencia en la vida local.<sup>10</sup>

**Cuadro 1. Comisiones de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos**

<b>COMISIÓN CGLU</b>	<b>PRESIDENTE DE LA COMISIÓN</b>	<b>OBJETIVOS DE LA COMISIÓN</b>
1. Descentralización y Autonomía Local	Antoni Fogué, Presidente de la Diputación de Barcelona, España	Promover la descentralización como signo de un buen gobierno
2. Finanzas Locales y Desarrollo	Presidente: Eneada Conceicao Comiche, Alcalde de Maputo, Mozambique	Promover la autonomía financiera de los gobiernos locales  Asesorar a los gobiernos locales en términos de descentralización financiera
3. Diplomacia de las Ciudades, Construcción de la Paz y Derechos Humanos	Jozias van Aartsen, Alcalde de la Haya, Países Bajos, Holanda;	Fortalecer el papel de los gobiernos locales en el acercamiento de comunidades y la

<sup>10</sup> Para mayor información se puede consultar: <http://www.cities-localgovernments.org/CGLU/index.asp?L=EN&ID=224&pag=newTemplate.asp>

		promoción del diálogo entre los ciudadanos en las situaciones de post-conflicto.
4. Cultura	Jordi Martí, Delegado de Cultura, Ayuntamiento de Barcelona, España;	Promover la cultura como una política de desarrollo local
5. Cooperación descentralizada	Gérard Collomb, Alcalde de Lyon, Francia	Desarrollar una red de gobiernos locales que promuevan la CD y el intercambio de experiencias
6. Inclusión social y Democracia participativa	Ricard Gomà, Teniente Alcalde de Barcelona, España	Intercambiar experiencias sobre políticas de inclusión social en alianza con la sociedad civil organizada de forma participativa
7. Igualdad de Género	Janine Haddad, Vice-Presidenta, Consejo Regional de Ile de France, Francia	Asesorar a las instancias de gobierno de CGLU sobre el desarrollo de políticas, posiciones y programas vinculados con las cuestiones de género.  Dar seguimiento a los progresos realizados en la implementación de la Declaración Mundial sobre las Mujeres en el

		Gobierno Local.
8. Comisión Interregional Mediterránea	Mercedes Bresso, Presidenta de la Región Piemonte, Italia	<p>Ser una plataforma institucional de concertación de todas los gobiernos locales de los países mediterráneos, y de sus redes y asociaciones, para promover y poner en marcha los objetivos de CGLU en el Mediterráneo.</p> <p>Reforzar la autonomía local y regional, reforzar la gobernanza de los territorios.</p> <p>Sostener el desarrollo de una conciencia y de una ciudadanía mediterránea y el diálogo con las instituciones nacionales e internacionales.</p>
9. Objetivos de Desarrollo Milenio	de del Gianni Alemanno, Alcalde de Roma, Italia	<p>Concientizar a los gobiernos locales sobre la importancia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.</p> <p>Favorecer la realización de acciones a nivel local a favor de los ODM y promover el compromiso de los gobiernos locales con tales objetivos.</p>

10.Ciudades periféricas	Jaime Zea Usca, Alcalde de Villa El Salvador, Perú	Reconocer las situaciones sociales y políticas de las ciudades periféricas en sus conurbaciones y en el mundo de las ciudades.  Repensar la noción de “centralidad” en las zonas periféricas.
11.Sociedad de la Información	Iñaki Azkuna, Alcalde de Bilbao, España	Construir una sociedad de la información que requiere encontrar un equilibrio entre la promoción de nuevas herramientas de comunicación y el desarrollo de una buena gobernanza.
12.Movilidad Urbana	Wolfgang Schuster, Alcalde de Stuttgart, Alemania	Promover buenas prácticas en el tema y creación de redes de ciudades como Cities for Mobility”
13.Planificación Urbana	Miguel Lifschitz, Intendente de Rosario, Argentina	Generar espacios de discusión e intercambio en el tema de planificación urbana.  Asesorar a los miembros de CGLU sobre aspectos que pueden contribuir a elevar la calidad de políticas de planificación urbana

		<p>estratégica en el ámbito local.</p> <p>Promover el intercambio de experiencias en materia de gestión urbana que han logrado transformaciones significativas, con impactos positivos la calidad de vida de las ciudades.</p>
<p>Elaboración propia con base en datos de <i>Cities United and Local Governments</i>.</p>		

De las comisiones arriba mencionadas centraremos nuestra atención en una de ellas: Cooperación Descentralizada. Esta comisión define a la cooperación descentralizada como:

la inserción de las autoridades locales en el desarrollo de iniciativas de cooperación al desarrollo. Se trata de una acción solidaria que cuenta con un sólido componente de cohesión territorial y generación de condiciones de buen gobierno.

Dicha conceptualización lleva a entender a la cooperación descentralizada desde la visión de organismos multilaterales como una suerte de ayuda al desarrollo. El concepto también se encuentra vinculado con la oportunidad de fomentar condiciones de gobernabilidad local.

Sin embargo, se omite el esfuerzo de distintos estudiosos en temas de cooperación y ayuda internacional, quienes señalan que en sentido estricto, ayudar no es cooperar, por lo que, las motivaciones para actuar bajo alguno de estos dos enfoques son distintas y los intereses locales no pueden estar condicionados por la voluntad solidaria de los donantes. (López Gonzalo, 2000)

Los gobiernos locales deben enfocarse a definir estratégicamente una línea de actividad transnacional a partir de la cual puedan generar acuerdos con gobiernos y sociedades del extranjero.

- La Comisión de Cooperación descentralizada de CGLU

En lo referente a los trabajos de la Comisión de Cooperación Descentralizada, en 2007 ésta dio a conocer la Carta CGLU sobre la Cooperación Descentralizada (CD) documento en el cual se enfatiza en cinco aspectos que deben caracterizar los vínculos generados por la CD:

- 1) Actores (locales): sean públicos o privados, son los protagonistas de iniciativas de cooperación descentralizada;
- 2) Alcance de las intervenciones: problemas locales que se posicionan en los contextos internacionales;
- 3) Recursos: los derivados de la CD son menores en relación con los flujos de la cooperación internacional
- 4) Marco de acción: democracia local, humanismo, descentralización
- 5) Principios: subsidiariedad, cooperación, compromiso mutuo, igualdad y no intervención de gobiernos centrales en la gestión directa. (Carta CGLU sobre la Cooperación Descentralizada 2007)

A su vez, entre las aportaciones de esta carta al desarrollo de la actividad transnacional de cooperación descentralizada destacan sus orientaciones estratégicas:

- 1) Fortalecer la democracia local, los partenariados y la solidaridad entre los pueblos;
- 2) Buscar nuevos métodos de financiamiento de proyectos;
- 3) Preservación del medio ambiente, la salud y el bienestar humano.(Carta CGLU sobre la Cooperación Descentralizada 2007)

La Carta de CGLU sobre la Cooperación Descentralizada permite conceptualizar a la actividad transnacional de los gobiernos locales como una práctica que abre espacios de acción, en donde, estos actores locales y sus sociedades, actúan como agentes responsables de las políticas de

desarrollo en sus localidades. A su vez, se reconoce la necesidad de que las autoridades públicas locales deben contar con una formación profesional en estudios de la actividad exterior de los gobiernos locales.

- La cooperación descentralizada una actividad transnacional

La cooperación descentralizada termina siendo una actividad transnacional que requiere ser analizada desde un enfoque distinto al de la cooperación internacional, con ello, no se pretende afirmar que son modalidades contrapuestas, sin embargo, es muy importante reconocer que la cooperación descentralizada no es un subproducto de la cooperación internacional, sino que, requiere de un estudio propio y diferenciado en el que se considerará el enfoque a partir del cual los gobiernos locales actúan para orientar su actividad transnacional.

En esta investigación se considerará como una actividad transnacional a toda actividad, vínculo o relación que los gobiernos locales realizan con gobiernos, ONG's extranjeros, así como con organismos multilaterales, agencias y empresas. Sin embargo, no todos estos tipos de vínculos pueden ser prácticas de cooperación descentralizada.

La cooperación descentralizada puede ser identificada como una actividad que se orienta hacia la búsqueda de bienestar colectivo y sus resultados generan algún tipo de utilidad pública, entendida como un estado de mejora en las condiciones de vida de los habitantes de una localidad o municipio (cohesión social).

- Cooperación descentralizada: ¿Hay intereses de por medio?

Se dice que cualquier tipo de cooperación mantiene un interés de por medio. A nivel de Estados, la cooperación internacional ha mantenido un enfoque de condicionalidad de los recursos financieros. Con ello nos referimos a que los gobiernos receptores de la cooperación internacional deben adaptarse a la posibilidad de obtener recursos conforme a las tendencias señaladas por los donantes.

A diferencia de ello, la práctica de cooperación descentralizada busca un enfoque distinto. Se trata de conjunto de actividades que inician con una necesidad común: mejorar las condiciones de vida local. A partir de ello,

derivan ciertos cuestionamientos que permiten contextualizar la actividad transnacional de cooperación descentralizada, entre ellos:

- a) Cómo seleccionar un socio;
- b) En qué temas se pueden tender puentes de diálogo y cooperación;
- c) A qué se debe que toda actividad de cooperación descentralizada deba partir de la definición previa de una estrategia de actividad transnacional; y
- d) Qué criterios definen los temas de una agenda de actividad transnacional.

Estos cuestionamientos ponen énfasis en la dimensión estratégica de la cooperación descentralizada, esto quiere decir que, se deja de lado la improvisación para echar mano de herramientas de la administración pública como la planeación estratégica, que permite la identificación oportuna y acertada de necesidades y potencialidades locales, lo que nos lleva a la creación de escenarios a partir de los cuales guiar la actividad transnacional de cooperación descentralizada.

Por último, los temas que concentran acciones de cooperación descentralizada, llegan a sobrepasar las competencias jurídicas de los gobiernos locales. Por lo que, lo local no sólo concentra su actividad transnacional en los aspectos que desde la normativa jurídica nacional se le delegan, sino que, también incide en otros espacios de cooperación, es decir, llena espacios que los gobiernos nacionales desdeñan y se posiciona con respecto a ciertos asuntos que no sólo son de competencia global, sino también de interés local.

### 1.2.3 El enfoque multilateral de la cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada desde un enfoque multilateral se ha desarrollado a partir de las aportaciones y estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, quien en 2005 desarrollo la Iniciativa Articulación de Redes Territoriales (ART) sobre la cooperación descentralizada.

El objeto de dicha iniciativa ha sido la articulación de un nuevo multilateralismo cooperativo entre Naciones Unidas y los gobiernos locales

del mundo, a fin de dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El cumplimiento de tales objetivos considera al asociacionismo mundial de ciudades como parte de éstos. A su vez, puede ser implementado por los Estados a través de programas marco que facilitan el proceso de gestión de iniciativas de cooperación descentralizada.<sup>11</sup>

El contenido de la Iniciativa ART de Cooperación Descentralizada (CD) se resume como sigue:

- √ La cooperación descentralizada es un instrumento de sensibilización pública;
- √ La complejidad de los procesos de desarrollo local y gobernabilidad está vinculada con el desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada;
- √ Los programas marco de los países fomentan la cooperación descentralizada;
- √ La cooperación descentralizada es un complemento de la Cooperación Internacional;
- √ El PNUD prefiere trabajar a partir de acuerdos marco, seleccionar las regiones clave de acción de los programas, generar grupos de trabajo locales; y
- √ La iniciativa ART opera a partir de un enfoque intersectorial que concentra sus esfuerzos en aspectos tales como: gobernabilidad, medio ambiente y territorio, desarrollo económico local, sistemas locales de salud y bienestar, así como los sistemas locales de educación. (Camilleri, 2007)

En síntesis, la cooperación descentralizada es una actividad en la que intervienen los poderes públicos locales y en un escenario deseable la

---

<sup>11</sup> La iniciativa Programa ART Ecuador se ha desarrollado como un Programa Marco Multidonante que basado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, orienta su actividad hacia el desarrollo de programas y proyectos de cooperación descentralizada en los que intervienen actores públicos descentralizados y sociedad civil organizada. Este sería un ejemplo acerca de cómo los gobiernos nacionales pueden facilitar la generación de relaciones de cooperación descentralizada a partir de acuerdos marco que no limiten la actividad de los poderes públicos descentralizados, sino que contribuyan a su desarrollo. Para mayor información consultar: <http://www.pnud.org.ec/art/frontEnd/main.php?idSeccion=22>

sociedad civil organizada. Mientras que, como actores secundarios (no protagonistas de las acciones) se encuentran los organismos multilaterales, las agencias de cooperación, los gobiernos nacionales y supranacionales, así como también, las asociaciones nacionales de gobiernos locales.

El ámbito de acción de la cooperación descentralizada se define a partir del marco jurídico de cada país, por lo que, los gobiernos locales no están en posibilidades de definir políticas que vayan en contra de los objetivos de política exterior y en consecuencia de las acciones de Diplomacia de su país.

Podemos encontrar distintas modalidades de cooperación descentralizada, así como mecanismos e instrumentos de la misma, sin embargo, es importante antes de ello preguntarnos ¿Qué no es cooperación descentralizada? A continuación explicaremos otras modalidades de actividad transnacional de los gobiernos locales que han tenido cierta permeabilidad en el contexto de los gobiernos mexicanos.

### 1.3 Las actividades transnacionales de los actores públicos locales

Son varios los conceptos que hacen referencia a distintos tipos de actividades transnacionales que no necesariamente se orientan por un interés cooperativo. Los actores públicos locales a los que haré referencia en este apartado serán: gobiernos locales y grupos organizados de ciudadanos.

Algunos tipos de actividad transnacional que intentan explicarse en este apartado son: la diplomacia de ciudades, la paradiplomacia, la diplomacia federativa y la diplomacia de ciudadanos.

#### a) Diplomacia de Ciudades

La diplomacia de ciudades es un concepto definido por la Comisión de Diplomacia de Ciudades, de la organización mundial Ciudades y Gobiernos locales Unidos (CGLU).

Por diplomacia de ciudades se entiende: al trabajo de generación de un ambiente estable, en el cual los ciudadanos pueden vivir juntos, en paz, libertad, democracia y prosperidad.<sup>12</sup>

La Comisión de CGLU maneja este concepto enfocándose en los gobiernos locales como los actores responsables de la promoción de la cohesión social, prevención y resolución del conflicto, así como también en la construcción de relaciones post conflicto, en una palabra construcción de la paz. (Sizoo)

De acuerdo con los objetivos de la Comisión de CGLU, la diplomacia de ciudades orienta su actividad hacia la construcción de condiciones propicias de democracia, paz y prosperidad en una sociedad.

A su vez, otra definición que puede complementar la anterior es: *‘las instituciones y los procesos mediante los cuales las ciudades establecen relaciones con actores de la escena política con el objetivo de representarse mutuamente a sí mismos y sus intereses’*. (Sizoo, 2008: 10)

Los trabajos de la Comisión de Diplomacia de Ciudades han dado lugar a productos como: la creación de la Alianza de Civilizaciones (Cites-Alliance) liderada por la Federación Española de Municipios y Provincias, que toma como fundamento la experiencia de la Comisión de Diplomacia de Ciudades, para promover la participación de los poderes públicos locales en congresos mundiales de naciones y fomentar la incorporación de los grupos de ciudadanos en el liderazgo de actividades de vinculación entre ciudades para el diseño de proyectos de desarrollo local.

Por sus características, la diplomacia de ciudades no podría ser considerada una práctica de cooperación descentralizada, sino más bien una actividad transnacional de los gobiernos locales.

A su vez, la diplomacia de ciudades enfrenta el problema de ausencia de reconocimiento dentro de los marcos jurídicos de los países, como una competencia de los gobiernos locales para atender diversos asuntos como: la solución de conflictos y el mantenimiento de la paz local.

---

<sup>12</sup> Al respecto consultar : <http://www.cities-localgovernments.org/CGLU>

La diplomacia de ciudades debe reflexionarse también, en función de los objetivos de política exterior de los países, ya que éstos son los que determinan el uso que se da a la Diplomacia “tradicional” o interestatal (y en su caso a la diplomacia de ciudades) como instrumento de relación pacífica con otras naciones.

Para algunos estudiosos de la diplomacia de ciudades, los acuerdos de hermanamiento entre ciudades francesas y alemanas, suscritos después de la Segunda Guerra Mundial, deben ser considerados como un precedente de la diplomacia de ciudades que actualmente se lleva a cabo. Sin embargo, esto marcaría una línea divisoria casi imperceptible con respecto a la actividad transnacional de cooperación descentralizada que se vale también de mecanismos como los hermanamientos (y a los cuales se ha llegado a considerar como un antecedente remoto). (Sizoo, 2008: 80)

En tal caso, estaríamos hablando de varias modalidades: hermanamientos pacifistas, que serían el antecedente de la diplomacia de ciudades; y hermanamientos-cooperación, considerados una figura adaptable a las prácticas de cooperación descentralizada actual. Por lo que, la pertinencia de su implementación obedecería al contexto en el que se han desarrollado.

De acuerdo con el enfoque de la Comisión de Diplomacia de Ciudades de CGLU, los actores principales de la diplomacia de ciudades serían:

a) Gobiernos locales,

Y como actores secundarios, se encontrarían:

b) Organismos internacionales,

c) Asociaciones internacionales, y

d) Organismos No Gubernamentales.

Los actores de la diplomacia de ciudades coinciden con los de la cooperación descentralizada, sin embargo, como se ha visto, los objetivos y fines no son los mismos.

b) Paradiplomacia

Los estudios de Ivo Duchacek y Panayotis Soldatos (1990) resultan ser sumamente vigentes y explicativos sobre la incorporación de nuevos actores en la arena internacional. Estos autores consideran a los gobiernos no centrales (GNC), a las asociaciones civiles y las empresas y demás

agrupaciones organizadas del sector social como actores de la paradiplomacia.

Por paradiplomacia se entiende a la capacidad que tienen los actores ya mencionados para vincularse en el extranjero con grupos similares u homólogos. Esta vinculación permite dos tipos de esquemas: el primero atendiendo a los objetivos de la política exterior del país al que pertenecen, mientras que el segundo, desde un enfoque más autónomo de definición de sus intereses locales.

La paradiplomacia concentra varios aspectos de la gestión de los asuntos públicos de los gobiernos locales, desde el punto de vista de Duchacek y Soldatos las motivaciones de estos gobiernos pueden ser predominantemente de tipo económico y comercial. Mientras que, las asociaciones civiles orientan su actividad hacia el desarrollo de vínculos más representativos de los intereses de integración social de los individuos.

Paradiplomacia puede ser considerado un concepto más amplio que el de cooperación descentralizada, dicho de otra forma, el primero puede incluir las prácticas del segundo.<sup>13</sup>

### c) Diplomacia ciudadana

La diplomacia ciudadana es un término que proviene de las organizaciones no gubernamentales, y que considera como uno de sus ejes rectores, la capacidad de incidencia en la toma de decisiones de los actores públicos no gubernamentales.

Esta actividad transnacional cumple funciones de lobby, y en otros casos, de denuncia sobre determinadas posturas (consideradas como reprobables) sobre temas como: derechos humanos, género, violencia, explotación infantil, salud, entre otros.

Por sus funciones de lobby y denuncia, no podríamos hablar de cooperación descentralizada, pero si de un tipo de actividad transnacional que llega a ser hasta cierto punto coincidente en su objetivo con el de la cooperación descentralizada, es decir, incidir en la mejora de las

---

<sup>13</sup> Cabe mencionar que el uso del término paradiplomacia no ha sido ampliamente aceptado dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, sin embargo, tampoco se le desconoce, sino que se encuentra en una etapa de estudio y asimilación teórica.

condiciones de vida de las colectividades, aunque los medios para llegar a ello son distintos.

La diplomacia ciudadana se define entonces como ~~las~~ actuaciones que llevan a cabo los actores no gubernamentales por su propia cuenta, sin articularse o coordinarse con la diplomacia oficial (la de los Estados a través de sus embajadores o funcionarios especializados).” (Fisas, 2004)

Como actores de la diplomacia ciudadana se consideran: las organizaciones no gubernamentales, empresarios y académicos. Su principal mecanismo es la *negociación* con los tomadores de decisiones, a diferencia de lo que ocurre en la cooperación descentralizada, donde los actores públicos locales tienen un papel más relevante, no como negociadores sino como gestores y protagonistas de los proyectos y programas.

La implementación de programas y proyectos de cooperación descentralizada considera a los actores de la diplomacia ciudadana como agentes coadyuvantes. De esta manera, las relaciones de cooperación descentralizada contribuyen a mejorar (o crear) el vínculo entre gobierno y ciudadanos para la gestión de los asuntos públicos.

La diplomacia ciudadana es un referente que permite vislumbrar a una sociedad civil más participativa que atiende a las acciones de su gobierno y es capaz de manifestarse en contra de posturas incongruentes con la idea de bien colectivo.

La diplomacia de ciudades pone en evidencia el incumplimiento de las autoridades con los compromisos ciudadanos. Mientras que, la cooperación descentralizada intenta generar redes gubernamentales y hasta cierto punto sociales, que trabajen de manera conjunta con el objeto de atender un problema público, es decir, la cooperación descentralizada no se conforma con una labor de *lobby* (que sabe no le corresponde) sino que busca incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades locales.

### 1.3.1 Los actores de la cooperación descentralizada

Como ya se ha adelantado un poco, los actores de la cooperación descentralizada pueden considerarse varios: gobiernos locales, asociaciones de gobiernos locales, redes de gobiernos locales, institutos de investigación, universidades, empresas y organizaciones no gubernamentales.

Las asociaciones de gobiernos locales, pueden tomar una variedad de formas, en el caso mexicano encontramos tres tipos, la primera, tratándose de asociaciones civiles nacionales de gobiernos locales (como la Asociación de Municipios de México, la Asociación de Autoridades Locales de México y la Confederación Nacional de Municipios); el segundo caso, cuando los gobiernos locales deciden reunirse en torno a un tema en común, es decir, asociaciones temáticas (municipios pesqueros, alcaldes panistas, ciudades capitales y municipios fronterizos, entre otras); por último, los gobiernos locales pueden asociarse a través de convenios de intermunicipalidades.

A su vez, como actores secundarios y facilitadores de acciones de cooperación descentralizada podemos encontrar a: gobiernos nacionales, agencias de cooperación bilateral, organismos internacionales y gobiernos supranacionales

Los actores primarios o protagonistas de la cooperación descentralizada directa serán en todo momento los gobiernos locales. Sin embargo, en su actuación pueden considerar la inclusión de actores sociales, académicos y privados, en tal caso se estaría hablando de cooperación descentralizada indirecta.

Cuando la cooperación descentralizada es multilateral las acciones se gestionan con agencias y organismos internacionales. Es ese caso, los actores públicos locales deben ser los gestores directos de las acciones, y buscar no definir sus necesidades locales en función de las opciones de financiamiento que se les ofrecen.

En cuanto a los actores secundarios de la cooperación descentralizada, éstos no están en posibilidad de fungir como intermediarios de las acciones, sino que, su papel consiste en facilitar la actividad transnacional de cooperación descentralizada de los gobiernos locales.

Básicamente sus aportaciones pueden concentrarse en los financiamientos (parciales) de las acciones y en ocasiones en la transmisión de conocimientos técnicos (diseño de proyectos, evaluación, indicadores de desempeño) acerca de los cuales, los gobiernos locales no tienen un conocimiento consolidado. Sin embargo, ello de ninguna manera justifica

la intervención directa de los actores secundarios en la gestión directa de los proyectos.

De la interacción entre actores primarios y secundarios derivan distintas modalidades de cooperación que serán descritas más adelante. Por el momento, lo que es importante destacar es que, en función del tipo de participación de los actores, se definirá si se trata o no de relaciones de cooperación descentralizada.

En este sentido, no se debe confundir la implementación de una política nacional a través de un programa focalizado, con la práctica de cooperación descentralizada. Por ejemplo, la política de combate a la pobreza en los 200 municipios más pobres del país, que ha sido financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo, no es cooperación descentralizada.

En este caso, estamos hablando de un programa nacional que ha obtenido apoyo de un organismo multilateral, y que requiere para su implementación de la articulación cooperativa con beneficiarios de las acciones.

Caso contrario, ocurriría si derivado de un Acuerdo Marco entre un país y un organismo multilateral, se concretaran proyectos entre autoridades locales y la banca multilateral, para el diseño e implementación de un programa para el mejoramiento de la infraestructura rural en determinados municipios. En este caso, si sería una modalidad de cooperación descentralizada.<sup>14</sup>

El papel que juegan los actores de la cooperación descentralizada se encuentra determinado por sus intereses, capacidades, motivaciones, conocimientos técnicos, recursos financieros y viabilidad de gestión directa de las acciones.

La cooperación descentralizada es una relación estratégica entre actores públicos, sociales y privados, que no debe dejar de orientarse por los principios de la cooperación: reciprocidad, beneficio mutuo y cofinanciamiento de las acciones.

---

<sup>14</sup> El ejemplo que comento se encuentra dentro del marco de las acciones permitidas para los gobiernos locales en el artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a opciones de financiamiento del extranjero para gobiernos locales.

Asimismo, la cooperación descentralizada entendida como una relación estratégica exige la definición de una agenda de temas que serán objeto de su atención y sobre los cuales se buscará el diseño de políticas públicas.

A su vez, no debe perderse de vista el alcance y límites de los actores primarios y secundarios de la cooperación descentralizada. Esto en razón de que, la cooperación se construye y el papel de los actores determina sus modalidades, mecanismos e instrumentos. Por lo que, se debe tener cuidado en cómo interactúan los actores protagonistas y secundarios, ello con la finalidad de evitar centralizar la actividad transnacional de cooperación descentralizada.<sup>15</sup>

### 1.3.2 Criterios de clasificación de la cooperación descentralizada

Varios estudiosos en el tema han intentado establecer una clasificación de la cooperación descentralizada. Hasta el momento no existe un consenso sobre cuántas y cuáles son las modalidades de la cooperación. Sin embargo, se han establecido ciertos criterios para intentar clasificarla, como tales Zapata (2007: 97) señala los siguientes:

- 1) Tipo acciones: dependiendo del alcance de las acciones realizadas se puede hablar de acciones puntuales, proyectos o programas. También pueden clasificarse en formales e informales (dependiendo de si hay relaciones contractuales);

---

<sup>15</sup> La centralización de la cooperación descentralizada constituye uno de los escenarios que se observan en México y América Latina. Al respecto, se hará un análisis en el capítulo 2 sobre el esquema centralizador de la cooperación descentralizada implementado por el Gobierno Federal mexicano, se trata de un modelo que no considera el contexto mexicano de cooperación internacional y carece de un ordenamiento de sus modalidades de cooperación a nivel país. A su vez, pretende controlar las capacidades autorreguladoras de los gobiernos locales mexicanos para orientar su actividad transnacional, sea ésta o no con fines cooperativos. Situación similar han intentado los gobiernos latinoamericanos de Chile y Colombia a través de sus agencias de cooperación internacional, sin embargo, las particularidades del desarrollo de la cooperación internacional en éstos, han determinado condiciones diferentes para sus gobiernos locales en cuanto al desarrollo de iniciativas de cooperación descentralizada.

- 2) Temas: según el ámbito de trabajo sectorial;
- 3) Los actores: de acuerdo a la naturaleza de las instituciones (gobiernos locales, asociaciones, Estados, ONG, gobiernos centrales, organismos internacionales, etc.);
- 4) El número de actores: bilateral (dos actores, ejemplo: hermanamientos) o multilateral (en redes, foros, coaliciones);
- 5) Los objetivos: según el tipo de trabajo que pretende (diálogo, visibilidad colectiva, cabildeo, presión política, intercambios técnicos, coordinación);
- 6) Alcance geográfico: local, territorial, transfronteras, binacional, regional, continental y global; y
- 7) Forma de gestión: directa (realizada por el gobierno local) o indirecta (a través de subvenciones a ONG u otros organismos externos).

El tipo de acciones determina en la mayoría de los casos la complejidad del vínculo de cooperación descentralizada en cuanto a compromisos adquiridos, resultados esperados del trabajo conjunto.

Los temas pueden ser todos aquellos relacionados con la gestión de los asuntos locales y que se encuentren dentro del ámbito de competencias del gobierno municipal o local.

Cabe mencionar que, algunos temas que antes eran reservados para los Estados nacionales, como: medio ambiente, cambio climático, reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, crecimiento y desarrollo con enfoque de sostenibilidad y trata de personas, son parte ahora de la nueva agenda de asuntos locales.

#### 1.4 Modalidades de la cooperación descentralizada

Hasta ahora no es posible encontrar una clasificación única sobre cooperación descentralizada, debido entre otras razones a las aportaciones que los estudiosos en el tema llegan a converger, pero no tienden a homogeneizarse, lo cual dificulta contar con una visión única sobre el surgimiento y desarrollo de este tipo de prácticas.

En esta investigación, se identifican como modalidades de cooperación descentralizada:

- Cooperación descentralizada directa
- Cooperación descentralizada indirecta
- Cooperación descentralizada en redes
- Cooperación descentralizada multilateral

La cooperación descentralizada directa se caracteriza por establecer vínculos entre dos socios locales de diferente nacionalidad (gobiernos) su objeto es mejorar su forma de servir a sus ciudadanos, es decir, mejorar sus condiciones de vida en aspectos tales como mayor calidad en la prestación de servicios públicos, así como en la implementación de políticas sociales, productivas, educativas y culturales.

Este tipo de cooperación no requiere de la firma de un acuerdo de hermanamiento (como en muchos casos se piensa de manera errónea) sino que su efectividad radica en lograr concretar proyectos y programas entre los socios, compartiendo responsabilidades y financiamiento de las acciones.

Por otra parte, la cooperación descentralizada indirecta se caracteriza porque la responsabilidad de gestión de los compromisos entre socios locales se concreta a través del trabajo de organizaciones civiles, esto significa que, las autoridades locales pueden definir un tema y proyecto conjunto, asumiendo la responsabilidad de su financiamiento, pero delegándole la gestión del mismo a organizaciones de la sociedad civil.

No obstante, ello no significa que los socios locales se desentiendan de la gestión del proyecto, sino que, contrario a ello, se encargarán de vigilar la implementación del mismo y evaluarán los resultados obtenidos.

La modalidad de cooperación descentralizada en redes, constituye una práctica innovadora de gestión de los asuntos públicos, por su vocación temática facilitan la especialización y permiten enfocar correctamente los problemas locales que pueden ser objeto de cooperación.

Las redes permiten que la cooperación se produzca como un resultado natural del encuentro entre autoridades locales interesadas en los mismos temas, donde el intercambio de experiencias se vuelve uno de los productos más importantes, así como lo son los proyectos que logran concretarse.

Por último, la cooperación descentralizada multilateral se concibe como aquellas relaciones que los gobiernos locales establecen con agencias de cooperación de los países y con organismos multilaterales como la Organización de Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Este tipo de vínculos han ido cobrando mayor relevancia en cuanto a la posibilidad de establecer relaciones de mutuo beneficio, en donde los beneficios para el gobierno local pueden concretarse a través de los resultados de los proyectos convenidos, y para la entidad multilateral representa una aportación a la experiencia internacional que puede reproducir como un tipo de *best practices* con socios futuros.

Por otra parte, es importante considerar el punto de vista de estudiosos en el tema como María del Huerto Romero (2007: 14) señala como modalidades de cooperación: directa, indirecta y de acciones de sensibilización.

Por la primera se entiende a las iniciativas que en el marco de relaciones de cooperación entre autoridades locales, su gestión y ejecución es responsabilidad de los gobiernos locales involucrados.

La segunda es aquella realizada a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) mediante subvención de proyectos de desarrollo y donde las autoridades locales no participan en la gestión directa de las iniciativas. (Huerto Romero, 2007: Ibid)

La tercera modalidad tiene por objetivo ~~promover~~ "promover entre la ciudadanía determinados valores como la solidaridad internacional, el respeto de los derechos humanos o la cultura de paz." (Huerto Romero, 2007: Ibid)

Las acciones de sensibilización constituyen desde el enfoque europeo un objetivo que debe valorarse en función de que a partir de este se puede fomentar la participación ciudadana en las relaciones de cooperación descentralizada, ello a partir del diseño de un programa estratégico de sensibilización en educación para el desarrollo.

Por otra parte, lo relevante de la conceptualización de esta autora, estriba en que, la cooperación descentralizada sea directa, indirecta o enfocada a acciones de sensibilización, involucra una variedad de prácticas (Huerto Romero, 2007: Ibid) tales como:

- a. Acciones puntuales: enfocadas a las transferencias de recursos y en lo referente a ayuda humanitaria;
- b. Proyectos: que se caracterizan por ser temáticos y temporales;
- c. Programas: orientados a la realización de proyectos temáticos, con visión de mediano y largo plazo; y
- d. Trabajo en red.

Para concluir este capítulo, el siguiente apartado revisa dos modalidades de vinculación que se consideran de actual relevancia para los gobiernos locales del mundo: hermanamientos y redes de cooperación descentralizada.

#### 1.4.1 Hermanamientos versus cooperación descentralizada y cooperación en redes

Los hermanamientos constituyen una primera experiencia de las relaciones de vinculación y cooperación directa entre gobiernos locales, y grupos de ciudadanos. Desde el punto de vista europeo, los hermanamientos han constituido un tipo de vínculos que permiten la construcción de ciudadanía y favorecen la integración regional.

Como ejemplos de ello se encuentran: el Programa de Acción Comunitaria para la Promoción de la Ciudadanía Europea Activa<sup>16</sup>; el Programa Ciudadanos por Europa, que financiará durante el periodo 2007-2013 los hermanamientos con ciudades de Bulgaria y Rumania (países no miembros de la Unión Europea).

De igual manera, encontramos el mercado de hermanamientos o “*Twinning Market*”, que constituye una herramienta de Internet que contiene los datos de los gobiernos locales que buscan hermanarse, principalmente de Europa.(Zapata, 2007: 107)

---

<sup>16</sup> Al respecto, se puede consultar la Guía del usuario - Hermanamiento de ciudades 2006. Encuentros de Ciudadanos, en: <http://europa.eu.int/comm/towntwinning>.

A su vez, existe la cooperación descentralizada que constituye un tipo de relaciones en donde se involucran principios<sup>17</sup> y problemas comunes, así como recursos financieros. La cooperación requiere de un adecuado diseño de proyectos y programas, lo que a su vez implica, diseño de políticas públicas.

Como ya se ha señalado, la cooperación descentralizada puede ser directa, indirecta, en redes y multilateral.

De las anteriores, la cooperación en redes constituye una modalidad de cooperación descentralizada que en su forma de operación resulta ser más compleja que la cooperación directa o de ciudad a ciudad. Ello sin dejar de orientar su actividad por el objetivo de la cooperación, que es el de contribuir al desarrollo local y regional.

Como señala Ponce (2008) la cooperación descentralizada debe orientar sus acciones hacia la generación de mejores condiciones de vida local. Lo cual implica pensar en la noción de *desarrollo local*, para lo cual, se considera como concepto relevante lo dicho por Albuquerque (2004):

Una estrategia de desarrollo local se sustenta en tres pilares: descentralización y fortalecimiento de las administraciones locales; creación de entornos territoriales innovadores; y; fomento de iniciativas de desarrollo económico local y generación de empleo y renta.

De acuerdo con esta definición, la cooperación descentralizada requiere de un entorno político administrativo propicio, es decir, descentralizado en los ámbitos de competencias, subsidiario y con recursos (humanos, técnicos y financieros) suficientes para poder gestionar sus asuntos en el marco de su autonomía local.

En México, las experiencias de cooperación descentralizada son limitadas, se puede decir que, hasta ahora los esfuerzos de los gobiernos locales se han concentrado en la firma de acuerdos de hermanamiento, dejando de lado lo que desde la conceptualización europea se maneja como

---

<sup>17</sup> Los principios de la cooperación descentralizada ya han sido mencionados en el capítulo 1, se trata de: la complementariedad, reciprocidad, beneficio mutuo y compromisos comunes.

cooperación descentralizada y con referencia a la cooperación en redes, al menos es posible encontrar información sobre algunas experiencias.

El desarrollo de las prácticas de cooperación descentralizada en México, en contraste con el resto de América Latina se considera muy incipiente, son pocas las experiencias de gobiernos locales de nuestro país en este tipo de dinámicas, incluso se ven superadas por la cantidad de hermanamientos (poco más de 200) que los municipios mexicanos han firmado con sus homólogos en el extranjero, la mayoría de los cuales son inoperativos.

A pesar de ello, la Secretaría de Relaciones Exteriores continúa impulsando la suscripción de acuerdos de hermanamiento, minimizando el enfoque europeo de cooperación descentralizada que se orienta por estrategias y proyectos.

De igual manera, otra deficiencia a nivel nacional es que carecemos de un centro de información sobre las redes de gobiernos locales existentes, el tipo de temas que trabajan y sus principales experiencias y aportaciones a la buena gestión municipal.<sup>18</sup> Lo que impide poder promover el trabajo de las redes nacionales de gobiernos locales en el extranjero.

La necesidad de contar con un concentrado de información de este tipo estriba en que, si conocemos el tipo de redes que existen a nivel nacional, podremos entonces pensar en internacionalizarlas y con ello dar paso al diseño de estrategias de acción exterior y en consecuencia de políticas públicas de cooperación descentralizada.

### 1.5 Características generales de las redes de gobiernos locales

Las redes de gobiernos locales constituyen una alternativa de gestión de la cooperación descentralizada desde un enfoque de permanencia a través del tiempo y de proyección a mediano y largo plazo, para el establecimiento de una relación directa con socios locales en otras partes del mundo.

---

<sup>18</sup> En 2009 se creó el Observatorio de la Cooperación Internacional en México como una plataforma virtual a cargo del Instituto Mora, sin embargo, aún hace falta diferenciar la actividad de cooperación internacional de aquella de cooperación descentralizada que es propia de los gobiernos locales. En el caso de Argentina se cuenta con un Centro de Información de Redes Nacionales Municipales. Mientras que el resto de América latina continuamos careciendo de espacios de documentación de experiencias de cooperación de los gobiernos locales.

Estas redes son consideradas un mecanismo destacado de promoción de cooperación, colaboración e integración de gobiernos y ciudadanos en pro del desarrollo local. Con referencia a ello, Zapata (2007: 108) señala que las redes de gobiernos locales constituyen un tipo de cooperación innovadora en la que se orienta hacia la obtención de beneficios locales.

Las redes se definen como una forma de cooperación descentralizada directa, entre algunas de sus características destacan que se trata de relaciones horizontales y con objetivos comunes. Sin embargo, la complejidad de las redes es mayor que la de una relación bilateral entre gobiernos locales, pues se deben encontrar temas que hagan posible la definición de resoluciones conjuntas, es decir, de políticas públicas.

Para su operación pueden organizarse en subredes considerando criterios como: localización en la misma área geográfica, definición de acciones estratégicas comunes y posibilidades de implementación exitosa de una política pública a nivel regional.

Las redes se distinguen por su vocación temática, la cual es muy amplia, podemos encontrar desde asuntos de la vida política, hasta aspectos de orden educativo y familiar, es decir, una red puede ser considerada un vínculo complejo que busca mejorar la convivencia humana.

De igual manera, otros elementos que permiten definir una red son: el tipo de socios, las modalidades de afiliación, los principios de la red, los compromisos adquiridos y los intereses en común.

Las ventajas que pueden encontrarse en la afiliación a una red de gobiernos locales son: intercambio de experiencias y recursos, apertura a nuevos conocimientos y concepciones sobre la vida local, equidad para aportar y disponer de los recursos de la red en pro de la solución de problemas comunes, definición de políticas públicas de mayor complejidad, ofrece resultados tangibles e intangibles y permite acceder a recursos adicionales de los que se dispone en la red (subvenciones, donaciones, préstamos).

Las redes tienden a ser sostenibles en la medida en que los recursos aportados por sus miembros son suficientemente sólidos como para no depender en exceso de los recursos que pueden ser obtenidos de donadores externos.

De igual manera, los compromisos adquiridos –en cuanto a voluntad, recursos, objetivos e intereses- de parte de los miembros de la red, implica reconocer que los gobiernos locales no tienen la misma capacidad para aportar todos en la misma magnitud, es decir, la equidad no se define por cuántos recursos aportó un gobierno local –X” con referencia al gobierno –Y” ambos miembros de la misma red. Sino que, la equidad es visible en cuanto a la factibilidad de que un gobierno local pueda proponer a los demás miembros de la red un proyecto común y goce del apoyo de sus socios, aunque éste no sea quién más recursos aporte.

Sinoel Batista (sin año: 24) señala que, las redes de gobiernos locales tienen como características definitorias:

- Objetivos comunes;
- División de funciones y responsabilidades;
- Relaciones horizontales y de coordinación (no jerárquica);
- De alcance geográfico global o macro-regional;
- Son ágiles en la toma de decisiones y en el intercambio de información;
- Intervienen una multiplicidad de actores; y
- Permiten la democratización del conocimiento;

Asimismo, las redes de gobiernos locales deben tener capacidad de innovación, creatividad y permanencia a través de tiempo. De las anteriores, la capacidad de permanencia y articulación de necesidades comunes en proyectos que puedan dar lugar a compromisos futuros de gestión local, constituye un reto para las redes de ciudades.

Por otra parte, las redes también pueden a pesar de sus virtudes enfrentar dificultades en su forma de operación cotidiana. Si bien es una de sus características distintivas el contar con objetivos comunes, la realidad es que, se necesita también que los gobiernos locales involucrados, demuestren su compromiso con la red. Ello a través de una participación activa y constante con los trabajos de la red, buscando articular ideas en políticas comunes.

Las funciones y responsabilidades para el adecuado funcionamiento de la red deben distribuirse entre los socios, sin embargo, siempre es necesario nombrar a un representante general y a un grupo de colaboradores que (de manera temporal) se encarguen de los trabajos de la red, lo cual facilitará la

articulación de las ideas en políticas públicas y proyectos, así como en lo referente a la coordinación horizontal entre los socios.

Dependiendo del tipo de red de que se trate (nacional, internacional, regional, birregional, macroregional y global) se definirá su ámbito de acción, misión y visión, sus fuentes de financiamiento, así como sus posibilidades de impacto en la vida local y en el entorno internacional.

Por la multiplicidad de actores que pueden aportar al trabajo en redes de ciudades, instituciones educativas, organizaciones civiles y ciudadanos pueden vincularse con el trabajo que realizan las redes de ciudades y enriquecerlo con sus conocimientos y experiencia. De esta manera las redes permiten una democratización de la información y del conocimiento.

Por último, habría que tomar en consideración que, las posibilidades de participar en las redes de ciudades no necesariamente son tan reducidas como en el caso de la cooperación descentralizada directa, ya que, en el caso de las primeras, un gobierno local puede estar interesado en participar en una red en donde debe cubrir una cuota de afiliación anual (que por lo general no es muy elevada) y con ello gozar de los beneficios que la red pone a sus disposición, entre los cuales figuran: el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

Derivado de ello, el gobierno socio puede encontrar en la experiencia de gobiernos con objetivos, intereses y necesidades comunes, respuestas a sus problemas locales. Este tipo de visión sobre las redes de ciudades no resulta tan costosa, ni compleja. Mientras que, cuando se dispone de mayores recursos financieros, se puede pensar en el siguiente paso, es decir, en la articulación de iniciativas comunes, lo que implica pensar en nuevos compromisos y recursos (técnicos, humanos y financieros) para el diseño de políticas públicas derivadas de la cooperación descentralizada en red.

#### 1.5.1 Tipos de redes

Las redes son un tema de reciente interés para los gobiernos locales, de la década de los 90 a la fecha se han generado al interior de los países redes temáticas que abordan distintos aspectos de la vida local, tales como: la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables; la Red Biodiversidad que es parte de la Federación Española de Municipios y Provincias, así como la Red de Municipios Digitales de Castilla y León, la

Red Nicaragüense de Turismo Rural Comunitario (RENITURAL); la Red Brasileña de Turismo Solidario Comunitario (TURISOL); la Red Indígena de Turismo Alternativo (RITA), así como la Red de Turismo de Chiapas Ecotours y Etnias, ambas en México y la reciente Red denominada Asociación de Alcaldes de la Frontera Norte México-Estados Unidos.

Por otra parte, existen redes temáticas de alcance regional que agrupan a gobiernos locales pertenecientes a un conjunto de países dentro de la misma región geográfica, mientras que también, existen otras de alcance birregional. Como tales podemos encontrar a la Red Iberoamericana de Ciudades Digitales; la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas; la Red Iberoamericana de Ciudades para la Cultura (INTERLOCAL), la Red de Cooperación Euro-latinoamericana (RECAL), la Red URB-AL, la Red del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) y la Red Internacional de Ciudades Educadoras en la que la Ciudad de Guadalajara tiene una importante participación.

Las redes pueden ser globales, cuando agrupan a gobiernos e instituciones internacionales de cualquier parte del mundo y abordan diversas temáticas dentro del ámbito de competencias de los gobiernos locales, como tales podemos encontrar: Cities for Mobility, Cities Alliance y la Unión Iberoamericana de Municipalistas en donde participa activamente el gobierno del Estado de México.

A su vez, es cierto que no sólo los gobiernos locales conforman redes, sino también otros actores como los gobiernos nacionales, las instituciones de educación superior y las organizaciones civiles. Algunos ejemplos de ello son: la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, la Red CLARA, la Red Pacto Fronterizo México-Estados Unidos, la Red Net4society, entre otras.

Por último, encontramos a las redes internacionales de gobiernos locales, que fundamentalmente abordan temas relacionados con problemas de los gobiernos locales, entre ellas destacan: Glocal Forum, la Asociación internacional de Ciudades Puerto, la Red Internacional de Ciudades Educadoras, Global City Forum, Mayors for Peace, Medcités, World Heritage Cities y la Red de Gobiernos Locales en Territorios Indígenas.

De los tipos de redes ya mencionados, todos con excepción de las redes nacionales llevan a cabo lo que se ha denominado como cooperación descentralizada.

Sin embargo, las redes nacionales son importantes debido a que dan muestra de que a partir de la articulación de capacidades locales es posible generar vínculos con gobiernos y autoridades similares en otras partes del mundo, de lo cual pueden derivar prácticas de cooperación descentralizada en redes de ciudades.

La cooperación descentralizada en red permite a los gobiernos locales llevar a cabo intercambios de experiencias, diseño de políticas públicas y de proyectos conjuntos. Con ello, lo que se busca es dar respuesta a las necesidades locales, a través de la construcción de acuerdos comunes. Más adelante veremos un caso práctico a ese respecto.

## **CAPITULO 2**

### **POLITICAS PÚBLICAS DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA: UNA CONSTRUCCIÓN ESTRATÉGICA**

#### 2.1 Contexto general

Actualmente comienza a discutirse acerca de la cooperación descentralizada como una práctica en la que los actores públicos locales deben avanzar hacia la construcción de relaciones estratégicas con socios locales de otras partes del mundo. Se discute también sobre el problema de cómo construir una estrategia de acción exterior y una agenda de actividad transnacional de los gobiernos locales.

Este capítulo desarrolla una reflexión teórica sobre los elementos que integran el proceso de toma de decisiones en la resolución de problemas públicos, se aborda brevemente a las políticas públicas, su proceso de diseño y principales características, asimismo, se problematiza sobre el diseño de una agenda de acción exterior o agenda “paralela”, sus ventajas y la necesidad de considerarla como un elemento previo para el diseño de una estrategia de acción exterior y de su implementación

Para el caso mexicano, el problema identificado en la construcción de vínculos de acción exterior de los gobiernos locales estriba en que éstos carecen de una definición clara en cuanto a objetivos, capacidades y necesidades, la causa o factor que ha determinado este hecho se encuentra en la ausencia de agendas de asuntos exteriores dentro de las cuales se considere a la cooperación descentralizada como una modalidad de vinculación, más no la única.

Este capítulo tiene como objetivo esclarecer varios elementos que influyen en la aplicación exitosa de las distintas modalidades de cooperación descentralizada. Se intenta mostrar que la actividad exterior del gobierno local puede ser vista como un proceso que requiere de la construcción de relaciones estratégicas, la definición de una agenda “paralela” y la posibilidad de encontrar complementariedad entre las políticas públicas locales y los vínculos con el exterior.

En este capítulo se intenta introducir un nuevo concepto: agenda ~~paralela~~ que permite definir de entre los temas contenidos en la agenda pública, aquellos que pueden ser llevados al ámbito exterior a través de las políticas públicas.

A su vez, en este capítulo se abordan los principios de la cooperación descentralizada, esto en razón de que poco se ha escrito sobre éstos a pesar de que se encuentran presentes en el desarrollo de las relaciones de cooperación entre autoridades locales. La conceptualización se desarrolla en el siguiente apartado de este capítulo.

En el caso de México se habla de un desarrollo incipiente de la cooperación descentralizada, lo cual obedece de entre otras razones a la improvisación. La cual tiene que ver con una visión inicial demasiado ambiciosa y ambigua de lo que ofrece el contexto exterior, asimismo, en lo referente a cuáles son las posibilidades que se tiene para incursionar en las muy distintas vertientes y modalidades que ofrece la cooperación descentralizada.

Por vertientes me refiero a los temas propios de la cohesión social: salud, educación, cultura y economía, entre otros. A partir de estos y otros temas derivan acciones concretas de cooperación. Mientras que, por modalidades se entiende a las distintas prácticas que derivan de la interacción entre actores públicos locales y de éstos con otros actores del sistema internacional.

La improvisación constituye un factor que incide de forma determinante en el fracaso de la actividad exterior de los gobiernos locales, ya que, cuando un gobierno local (ciudad o municipio) tiene la disposición, interés y necesidad de vincularse en el exterior, en lo primero que debe pensar es en ~~no~~ improvisar”. Esto al menos por tres razones:

1. La actividad exterior no es una oportunidad para hacerse de recursos financieros;
2. Las partes cooperantes o socios del extranjero trabajan por proyectos y por tanto exigen resultados;
3. La improvisación sólo llevará a un gobierno local a ser visto por sus socios como una autoridad local poco profesional que ignora los

principios de la cooperación y por tanto, poco confiable para acciones futuras.

Para superar esta improvisación, resulta necesario atender a la construcción de una estrategia de actividad exterior en la cual destaque el interés de especialización sobre uno o algunos de los distintos temas que dentro del ámbito de competencias del gobierno local encuentren viabilidad para ser gestionados como políticas públicas de cooperación descentralizada.

### 2.1.1 Los principios de la cooperación descentralizada

Los principios de la cooperación descentralizada se encuentran relacionados de manera muy precisa entre sí, por lo que, el cumplimiento de un principio, conlleva a la consecución de otro. Se puede decir que, cada relación de cooperación descentralizada constituye una secuencia de acciones (basadas en principios) que tienen como fin la producción de bienes públicos a partir de políticas basadas en la idea de bien común.

En esta investigación se identifican como principios de la cooperación descentralizada:

- a) Reciprocidad : la reciprocidad constituye un principio orientador de las acciones de cooperación descentralizada, el cual supone que cada parte que participa de la relación obtiene un beneficio, lo que significa un retorno en términos tangibles, y evidentes.(Barreiro, 2007: 2)

En las relaciones de cooperación descentralizada, la reciprocidad supone que las partes involucradas definen previamente los beneficios que pretenden obtener y sus motivaciones. En el caso de las políticas públicas, esto es muy importante de establecer en la definición de la política que se diseña. (Barreiro, 2007: 2)

Cuando nos referimos a la actividad exterior o transnacional de las ciudades o los gobiernos locales, si estas relaciones se sustentan en el principio de reciprocidad, ello significa que las partes esperan obtener beneficios más o menos equivalentes, aunque no siempre del mismo tipo, ni de manera inmediata.

A su vez, las relaciones no tienen porqué suponer ser siempre de tipo bilateral, sino que, pueden llevarse a cabo mediante redes, donde la participación de los diferentes socios puede ser diferente, así como las aportaciones y beneficios no necesariamente son iguales o equivalentes entre sí.(Barreiro, 2007: 3)

Cuando una relación de cooperación descentralizada se basa en el principio de reciprocidad, ello significa que las partes involucradas obtendrán beneficios mutuos en el corto o largo plazo.

La reciprocidad se vincula con la toma de decisiones conjunta y la corresponsabilidad de las acciones.

Por último, para que una relación sea recíproca debe considerarse su orientación estratégica, la interdependencia entre los actores cooperantes y la idea realista de lo que la adopción de este principio involucra, ya que, en muchos casos, las partes obtienen algún beneficio, pero no es en el mismo sentido, y en ocasiones, ni siquiera al mismo tiempo.

- a) Mutuo beneficio: de acuerdo con Zapata mutuo beneficio es un principio que necesariamente involucra reciprocidad. Por lo que, la reciprocidad reside en el interés mutuo de cooperar y en la posibilidad de derivar beneficios de la cooperación en ambos lados.(Zapata, 2007: 102)

Existen varias manifestaciones en la praxis de lo que puede significar el principio de beneficio mutuo en una relación de cooperación descentralizada, Zapata (2007: 103) identifica como algunas de éstas:

- Mejorar el servicio público en cuanto al intercambio de ideas, políticas y estrategias de gestión pública;
- Capacitación del personal administrativo y de cargos electos, lo que permite encontrar nuevas formas de ver un mismo problema;
- Acceso a nuevas fuentes de financiamiento;
- Promoción de vínculos entre instituciones, estas relaciones son adicionales a la cooperación inicial entre dos o más entidades locales, pueden involucrar a escuelas, institutos, asociaciones de ciudadanos, organizaciones civiles, entre otros;

- Dotar al gobierno local de visibilidad internacional y fortalecer su capacidad negociadora;
- Fortalecer la cohesión social, el desarrollo económico, la inversión, el comercio y el turismo.

Por tanto, la idea de mutuo beneficio involucra no sólo recursos financieros, sino también aquellos de tipo cualitativo en donde la posibilidad de adquirir el *know how* representa un valor agregado de la cooperación descentralizada, lo que hace factible referirse al principio de mutuo beneficio en este tipo de relaciones.

- b) Complementariedad: hace referencia a las expectativas realistas que deben tenerse sobre la cooperación descentralizada, es decir, ésta no sustituye al trabajo constante de las administraciones públicas locales, sino que se trata de una modalidad complementaria en la gestión de los asuntos públicos de los gobiernos locales y como tal, deben considerarse sus limitantes presupuestarias y de influencia en la calidad de vida de las poblaciones locales.

Actualmente, la adopción del principio de complementariedad en las relaciones que establecen los gobiernos locales con sus homólogos del extranjero tiene como objetivo, no sustentar en falsas expectativas una relación de cooperación descentralizada, sino conocer las limitantes, así como sus potencialidades. Con ello, se podrán implementar relaciones más equitativas, que privilegien el esfuerzo conjunto, por encima del asistencialismo y paternalismo.

- c) Cofinanciamiento de las acciones: deriva de la importancia de que el beneficiario sea copartícipe de los costes del proyecto, tanto a nivel de las responsabilidades como de los compromisos, apropiándose de la intervención. (Zapata, 2007: 6)

Actualmente, la cooperación descentralizada se piensa como las relaciones en donde más que un donante y un beneficiario o receptor, se está hablando de un vínculo en el que los participantes son socios que intentan superar sus diferencias (principalmente en cuanto a la disponibilidad de recursos) y establecer relaciones benéficas para ambos.

Asimismo, este principio intenta contrarrestar los efectos del asistencialismo pero desde los espacios locales.(Zapata, 2007: 6)

Algunas de las características de la cofinanciación son:

- Todo proyecto de cooperación descentralizada debe contar con una aportación local, tanto en dinero como en especie.
- Cuando una fuente de financiamiento son los organismos de cooperación, éstos se encargan de establecen el porcentaje de cofinanciación, que varía en función de los programas y suele ser favorable al beneficiario.
- Cuando se construye un presupuesto cofinanciado, los gobiernos locales suelen valorizar sus aportes en especie: horas de trabajo de personal asalariado, costes indirectos (comunicaciones, papelería, electricidad, etc.) y cualquier otro gasto que se aplique directamente al proyecto. Sin embargo, esto no exime al gobierno local de hacer desembolsos en dinero de sus propios recursos.
- Cuantos más recursos locales se dediquen al proyecto, más fácil será conseguir el resto. A pesar de que, la experiencia demuestra que contar con grandes montos financieros no es garantía de éxito, ni de obtener el impacto esperado.(Zapata, 2007: 6-7)

## 2.2 El contexto mexicano

En este apartado corresponde el diseño de un bosquejo general de los principales elementos que distinguen a la cooperación descentralizada en los gobiernos locales mexicanos.

Tomando en consideración que la forma de organización de la vida política puede ser un elemento que determine las facilidades y dificultades que los gobiernos locales o ciudades puedan encontrar para desarrollar su actividad exterior, sea o no, de cooperación descentralizada.

En un sistema federal entendido como un arreglo político-institucional se tiene como características distintivas: 1) la existencia de un pacto entre ámbitos de gobierno, 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, 3) la garantía de equilibrio entre ámbitos de gobierno (federal y estatal) y 4) teóricamente persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental. (Ziccardi, 2003: 323-324)

Con referencia al federalismo, Aguilar señala que se trata de una forma de organización política que se distingue de la confederación y del estado unitario en tanto que reconoce la división de poderes para el cumplimiento de la soberanía del pueblo y mantiene un sistema de distribución de competencias. (Aguilar, 1996: 6)

En el caso de los gobiernos de las entidades federativas y de municipios mexicanos, el elemento que destaca es la capacidad que están adquiriendo estos gobiernos para acceder a medios de vinculación en el extranjero, respondiendo a motivaciones de diversa índole: visibilidad internacional, cabildeo, obtención de financiamiento para programas y proyectos, intercambio de experiencias, entre otros.

Atravesamos por un proceso de innovación del federalismo en donde se comienzan a abrir espacios para incluir la participación de los gobiernos subnacionales y locales (o municipales) en las dinámicas de inserción internacional.

Ciertamente, este no es proceso exclusivo de los países federales, pues casos como el de Francia demuestran que pueden existir Estados-nación unitarios y altamente descentralizados en el espacio local.

La descentralización como un elemento del federalismo se convierte en un tema clave cuando se intenta hacer referencia a la dinámica de acción exterior de las entidades locales. Se trata de una relación interdependiente en donde se requiere encontrar el equilibrio entre la redistribución del poder político del centro a la periferia y el resguardo de cierto poder y competencias desde el centro. (Furlan, 2004: 2)

Asimismo, no es posible apartar la descentralización para el caso de Latinoamérica con el periodo de crisis económicas de los estados, el auge de los procesos de globalización de la economía y la interdependencia mundial; así como también, la influencia de los organismos multilaterales para que los estados definieran sus políticas económicas y sociales bajo la *tendencia neoliberal*. (Furlan, 2004: cursivas son mías)

En el contexto latinoamericano los gobiernos locales asumieron nuevas responsabilidades y competencias que no se acompañaron de los recursos suficientes, ni de la experiencia para hacerles frente.

Asimismo, Ponce (2008) señala que uno de los factores que explican el surgimiento de la vinculación exterior de los gobiernos locales fue el proceso de urbanización, al cual se identifica como la dimensión local en la cooperación internacional para el desarrollo (CIPD).

La descentralización constituye el punto de partida para lo que en esta investigación se estudia y define como cooperación descentralizada, la cual es una forma de actividad exterior. Acerca de este tema conviene hacer mención de que la cooperación descentralizada y cualquier otro tipo de acción exterior requieren de formas de gobierno descentralizadas, sin que ello excluya a las formas de estado en donde el poder se supone como centralizado, casos como Francia demuestran que un poder unitario altamente descentralizado favorece la actividad exterior de sus unidades territoriales locales. De igual manera volviendo la mirada hacia Latinoamérica, en Perú sus unidades subnacionales han logrado impulsar importantes acciones de vinculación exterior a las cuales denominan paradiplomacia y cuyo principal interés se concentra en la integración regional en la región del Cono Sur.

En México, los gobiernos locales (municipios) son muy dispares entre sí, en aspectos tales como desarrollo económico y social, así como en nivel de desarrollo político. En el capítulo 3 se estudiará un caso de cooperación descentralizada en red y se observará que la descentralización ha favorecido este tipo de vinculación, aunque prevalecen como desafíos: las limitantes financieras, de capital humano profesionalizado y de visión estratégica sobre las ventajas de la actividad exterior.

Las limitantes financieras del gobierno local se observan en la dependencia financiera con respecto a los recursos que se transfieren de la federación hacia los municipios, lo cual limita una descentralización efectiva en la toma de decisiones, en materia de política pública desde los gobiernos locales.

La capacidad decisoria del gobierno local en materia de política pública se percibe como limitada, sobre todo cuando se confiere al municipio la importante tarea de “hacer ciudad”, lo que lleva consigo la revalorización de los espacios públicos y la capacidad de hacer frente a desafíos como: desigualdad, pobreza, inseguridad, violencia urbana, *deficientes* condiciones de la infraestructura urbana y de comunicaciones, el

necesario aprovechamiento de las oportunidades del territorio, la competitividad y el papel en la gestión de la urbanización, la sostenibilidad y la necesaria conformación de un proyecto de ciudad’. (Borja, sin año: 1)

Los gobiernos locales son cada vez más los responsables de hacer ciudad’ y en ese ejercicio recurren a vínculos con el extranjero para atender algunos problemas de su ciudad con experiencias de otras ciudades, recursos adicionales y transferencia de conocimientos.

Asimismo, es en este nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y la apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. (Ziccardi, 1996)

### 2.2.1 Las políticas públicas y la cooperación descentralizada

Este apartado constituye una aproximación a la vinculación entre políticas públicas y cooperación descentralizada. La realidad actual muestra una importante actividad de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo local. Para que esto sea posible, se necesita del diseño de políticas públicas. A su vez, la posibilidad de establecer vínculos con socios del extranjero, abre nuevas oportunidades de gestión de los asuntos públicos. La cooperación descentralizada es por tanto, no sólo una modalidad de acción exterior, sino también un ejercicio de política pública.

Al referirnos al estudio de las políticas públicas encontraremos que muchas son las teorías y herramientas para su análisis, esta investigación no pretende señalarlas de manera exhaustiva, sino más bien, considerar las aportaciones de varios estudiosos del tema, a manera de que ello permita la construcción de bases teóricas para referirme a las políticas públicas de cooperación descentralizada y la agenda de asuntos exteriores o transnacionales del municipio, y en el tercer capítulo referirnos a las redes de ciudades como espacios propicios para hacer converger a la cooperación descentralizada y a las políticas públicas.

Acercas de las políticas públicas, en 1951 Harold Lasswell da a conocer sus investigaciones sobre las Ciencias de Políticas (*Policy Sciences*) —como una

respuesta a la necesidad de conocimiento por parte del gobierno de sus decisiones públicas”. (Aguilar, 2000: 39)

Para Lasswell las Ciencias de Políticas eran el conjunto de disciplinas que se ocupaban de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas. Asimismo, destacan por su compromiso de orden valorativo con la democracia, la cual orienta sus acciones hacia la representatividad y la racionalidad colectiva, por tanto requiere de la “función de inteligencia” de la que Lasswell hacía énfasis. (Aguilar, 2000: 48)

De igual manera, una política pública puede ser entendida según Thoenig y Mény (Roth, 2006: 26) como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y un programa de acción de una autoridad pública.

Asimismo, estudiosos en el tema como Ricardo Uvalle señalan que las políticas públicas son focalizadas y por tanto responden a problemas específicos, atendiendo a valores como: participación, corresponsabilidad y eficiencia. (Uvalle, 2009)

Otros señalan la necesidad de distinguir política gubernamental de política pública. Por la primera se entiende a la decisión unilateral que el gobierno define e implementa sin tomar en consideración a los actores implicados en el desarrollo de la política; mientras que, la política pública sin dejar de estar dirigida por el gobierno, considera en su proceso decisional y de implementación las posturas de los actores inmersos en la política.

En esta investigación se entenderá por política pública: a una decisión estratégica de atención de un problema público, cuyo diseño, implementación y evaluación, puede involucrar la participación de los distintos actores del sector público, social y privado.<sup>19</sup>

- *Las fases de la política pública*

Las políticas públicas para su estudio se han definido en función de sus fases, acerca de las cuales Brewer y DeLeon en su obra *The Foundations of Policy Analysis* señalan seis momentos del proceso de la política: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación. (Aguilar, 2003: 20)

---

<sup>19</sup> Concepto propio.

Estas fases pueden diferir un poco cuanto a su forma de aplicación en la realidad municipal de lo que ocurre con las políticas públicas nacionales. Al respecto, Cabrero señala que las políticas públicas municipales son todavía un espacio en construcción, en donde se requiere atender primero al tipo de agenda local para entender entonces cuál es el alcance de la acción pública. (Cabrero, 2003: 43-44)

Brewer y DeLeon identifican dentro de las fases de la política pública la importancia del planteamiento creativo del problema, esto significa que, las situaciones que ciertos grupos de la sociedad percibe como no deseables deben primero llegar ante las autoridades públicas y serán los analistas de políticas quienes se encarguen de definir la viabilidad de atención para esa situación o circunstancia que estos grupos definen como problema. Las fases que identifican estos autores son:

- a) Las fases de iniciación y estimación constituyen los espacios en donde un asunto se define como problema público, entra a la agenda y se establecen los criterios para su análisis y posibilidades o alternativas.
- b) La fase de selección, como su nombre lo indica es en donde se definen las mejores alternativas de resolución<sup>20</sup> del problema, se intenta predecir el impacto de la política, los grupos beneficiados y si habrá afectados, así como el tratamiento que el gobierno debe dar a los grupos de sociedad que siendo iguales ante la ley requieren un tratamiento diferenciado, acorde con sus necesidades.

En las fases de iniciación, estimación y selección es en donde se esta dando paso a lo que es la formulación y el diseño de la política, que debe ser una acción que consuma el menor tiempo y recursos posibles. Esto debido entre otras razones, a que se disponen de recursos (humanos, técnicos y financieros) limitados, sobre todo para los municipios, en relación con los ámbitos de gobierno federal y estatal.

---

<sup>20</sup> Nos referimos a resolución y no a solución del problema, ya que cuando se trata de políticas públicas, los asuntos que se definen como problemas públicos en la mayoría de los casos son producto de anteriores decisiones de políticas, lo que sólo nos indica que los cambios sociales modifican la viabilidad de las políticas a través del tiempo y hacen necesario redefinir el problema y sus alternativas de resolución. Al respecto consultar a Charles Lindblom, 1959, "La ciencia del salir del paso" en: Antología II La hechura de las políticas, Aguilar Villanueva Luis, (coord), Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Una alternativa en el ámbito local es considerar casos exitosos en otros municipios, sin embargo, se requiere ser cuidadoso en la selección y aplicación de instrumentos de gestión administrativa que han resultado exitosos en otras ciudades. Pues lo que ha tenido un efecto favorable en determinado territorio puede no ser lo más adecuado para una problemática similar en otro espacio local, es decir, se necesita tomar en cuenta las especificidades locales.

Asimismo, es importante señalar que las políticas públicas requieren del análisis de políticas, el cual se entiende como: ~~una~~ una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación con el fin de producir un formato para las decisiones de política y de determinar las necesidades futuras de información para las políticas.” (Aguilar, 2000: 71)

Mientras que, en lo que corresponde a la fase de implementación de políticas, ésta se entiende como el momento en el cual se aplica el programa de acción definido en fases anteriores. Una vez concluida esta fase, en muchos casos se procede con la evaluación *ex post*. Sin embargo, evaluar una política pública puede ser una fase que se lleve a cabo de manera paralela o *durante* la implementación de la política como una evaluación, incluso los tomadores de decisiones llevan a cabo una evaluación *ex ante* de las implicaciones que tendrá tomar tal o cual decisión de política pública.

Las fases ya mencionadas constituyen lo que podemos identificar como la hechura de las políticas, en donde se busca la definición del problema en un contexto de conflicto y negociación entre diferentes actores que pretenden posicionar un problema público; y que este pueda entrar en la agenda. A su vez, se va definiendo el tratamiento que se le dará al problema seleccionado, y se implementa la política.

La terminación constituye una fase en la que se analiza si es necesario concluir con la política, darle continuidad o redefinirla como un nuevo problema público.

A su vez, May y Wildavsky (1977) estudiosos de las políticas públicas han adaptado el modelo de Brewer y DeLeon, para dar forma a lo que se conoce como el ciclo de la política: fijar la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. (Aguilar, 2003: 16)

De igual manera Hogwood y Gunn (1984) definieron un marco de análisis de políticas públicas con nueve etapas: –decidir sobre que decidir, decidir cómo decidir (filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades de análisis, análisis de opciones, implementación, monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política.” (Aguilar, 2003: 16)

De las posturas anteriormente explicadas, conviene destacar que todas coinciden en que las políticas públicas deben primero identificar un problema, definir sus alternativas, implementar las acciones, evaluar y decidir si continúan con la política, la sustituyen por otra, la redefinen o la dan por terminada.

En este proceso cada etapa contiene sus actores, enfrenta restricciones, exige toma de decisiones, así como resultados, influye en otras políticas y al mismo tiempo es afectada por otras, es decir, existe una relación de interdependencia. (Aguilar, 2003: 19) A su vez, no puede haber políticas públicas sin antes contar con una agenda de gobierno en donde se concentren los temas a los que se les puede dar tratamiento como problemas públicos.

Las políticas públicas se vinculan a la cooperación descentralizada al compartir ciertos elementos: los actores, el objetivo de sus acciones, la agenda, las motivaciones y la forma de diseño e implementación de la política. El cuadro 2 intenta explicar esta relación y diferenciar aquellos elementos en donde los enfoques son un poco distintos, pero al final complementarios.

Lo que se intenta mostrar a través del cuadro 2 es que la cooperación descentralizada por si misma no sustituye a la gestión pública del gobierno local, sino más bien, se convierte en un elemento complementario para lo cual recurre a la vinculación con las políticas públicas, pues en ellas encuentra un espacio propicio para desarrollar proyectos de cooperación que beneficien a la ciudadanía.

**Cuadro 2. Políticas públicas y cooperación descentralizada**

<b>Características</b>	<b>Políticas públicas</b>	<b>Cooperación descentralizada</b>
Actores	Gobiernos (federales, intermedios y locales), organizaciones no gubernamentales, empresas, universidades, agencias y organismos internacionales.	Actor principal: gobierno local.  Actores complementarios: organizaciones no gubernamentales, universidades, empresas, organismos internacionales, agencias de cooperación.
Objetivo de las acciones	Atención a un problema público de tipo: social, económico, cultural, recreativo, etc.  Mejorar las condiciones de vida de un grupo determinado de la sociedad.	Complementariedad en las acciones (políticas) de atención a un problema público, mejorando las condiciones de vida de las poblaciones locales involucradas (cohesión social).
Agenda	Requiere de una agenda de gobierno en donde se tienen ubicados los problemas públicos que requieren ser atendidos a través de las políticas públicas.  Sin agenda no hay políticas públicas, se trata de elementos interdependientes.	Requiere de una agenda como un referente para definir espacios propicios en donde la CD pueda ser considerada una acción complementaria.  La existencia de una agenda puede apoyar en el diseño de mejores estrategias de acción exterior de CD.
	Generalmente	Atención a problemas sociales: educación, salud, alimentación,

<p>Motivaciones</p>	<p>mantienen una naturaleza reactiva frente a las demandas públicas.</p> <p>Atacan los problemas públicos desde las ramas y no de origen, benefician a algunos y pueden afectar a otros.</p>	<p>pobreza, vivienda y cohesión social.</p> <p>Gestión en temas ambientales, de género, sociedad de la información, actividad económica, etc.</p> <p>No sustituye a las políticas públicas en la atención de problemas, sino que se trata de un elemento complementario de gestión.</p>
<p>Diseño</p>	<p>Se lleva a cabo desde el gobierno y se presenta como un proyecto o programa a la ciudadanía.</p> <p>Considera en su diseño las demandas públicas y percepciones ciudadanas sobre el asunto que se identifica como problema.</p>	<p>En función del actor protagonista de la acción, si se trata del gobierno local, entonces éste diseña el proyecto.</p> <p>Si los actores no gubernamentales tienen mayor peso entonces el proyecto lo diseñan ellos y el gobierno sólo vigila y hace recomendaciones sobre su viabilidad.</p>
<p>Seguimiento, evaluación y apropiación de la política</p>	<p>Se convoca a los actores sociales, que pueden ser los beneficiados de la política a ser parte del seguimiento de la fase de implementación, mientras que se pueden convocar a otros actores de la SC para la evaluación (universidades,</p>	<p>Los programas y proyectos de CD deben convocar a la sociedad para que ésta pueda involucrarse en las acciones, de esta forma se intenta que el ciudadano se apropie del proyecto y permanezca atento dando seguimiento al</p>

	académicos). Se crean las figuras de comités y consejos ciudadanos. La participación de mínima.	proyecto. Se crean los comités y consejos ciudadanos, en ocasiones se convoca a asociaciones civiles para que evalúen los proyectos. La participación es mínima.
Resultados	Deben ser visibles o perceptibles para la ciudadanía.	Por su naturaleza complementaria pueden no ser tan visibles para la ciudadanía.
Elaboración propia		

### 2.2.2 La agenda de gobierno y las políticas públicas municipales

En todo momento la sociedad percibe asuntos de diverso origen como problemas públicos, la elección de aquellos a los que se puede dar tratamiento como asuntos de interés público es una decisión que corresponde a los gobiernos y a la atención que presten a los grupos de la sociedad que buscan incidir en ciertos temas de la agenda.

Con referencia a ello, Aguilar Villanueva señala que ~~la~~ "la formación de la agenda de gobierno revela cuál es la estructura de poder que domina la hechura de la política" (Aguilar, 2003: 27)

El proceso de definición de un asunto como problema público involucra toda una serie de cuestionamientos que el gobierno debe hacerse, entre los cuales figuran ¿Es un asunto de interés público? ¿Es trascendente para la realidad social que se vive? ¿Debe ser atendido con instrumentos gubernamentales directos? ¿Se trata de un asunto estratégico y de atención prioritaria? ¿Es un asunto prioritario en términos de orden social?

En realidad muchas son las preguntas que un gobierno puede hacerse antes de considerar que un asunto o tema debe ser tratado como parte de la agenda de gobierno. Y es precisamente en ese momento donde la filtración de cuestiones o el *decidir cómo decidir* al que se referían Hogwood y Gunn cobra una importancia trascendental en la definición estratégica de una agenda pública.

La definición de agenda de gobierno que ocuparemos en este documento será aquella referida por Aguilar como: *“el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción.”*(Aguilar, 2003: 29)

Una agenda contiene aquellos asuntos que se perciben como problemas públicos y éstos guardan una interdependencia con los cursos de acción o alternativas posibles de resolución, por tanto, los gobiernos no dirigen su atención, al menos no, cuando intentan gobernar por políticas públicas, respecto a aquellos asuntos sobre los cuales no observan alternativas factibles.

Los temas que se encuentran contenidos en la agenda de gobierno son resultado de una construcción social, situaciones que la sociedad percibe como indeseables o no favorables para la convivencia ordenada y respetuosa entre los individuos.

Con la intención de definir con mayor claridad, algunos rasgos característicos de un asunto considerado problema público, destaca la aportación de Cobb y Elder, quienes señalan que un asunto tiene acceso a la agenda cuando:

- Es objeto de atención amplia o de un amplio conocimiento del público;
- Buena parte del público considera que se necesita un tipo de acción; y
- A los ojos de los miembros de la comunidad la acción es competencia de alguna entidad gubernamental. (Aguilar, 2003: 34)

Es vital entender que cada gobierno elabora su agenda, por tanto, no es lo mismo referirnos a la agenda nacional que a aquella del gobierno estatal o municipal. Esta diferencia encuentra su origen en al menos tres razones: el

ámbito de competencias, la capacidad de gestión administrativa y los recursos disponibles.

Asimismo, la cobertura de los temas no será la misma de una agenda a otra, y aunque los gobiernos concentren en sus agendas temas diversos como: economía, administración de bienes y servicios, gestión social, política y cívica, cultura y recreación, encontraremos que dependiendo del gobierno que se trate y del tipo de agenda, mayor o menor será la cobertura de estos temas.

La construcción teórica sobre la agenda local que será retomada en esta investigación será la de Enrique Cabrero, quien identifica para el análisis de la realidad municipal, tres tipos de agendas: tradicional, ampliada e integral.(Cabrero, 2003: 43)

- a) Agenda tradicional: aquella de naturaleza reactiva frente a los problemas locales, los cuales son de orden básico (servicios públicos) y para su acción considera únicamente la participación del gobierno local y, como éste dispone de recursos financieros escasos, su capacidad de resolución es limitada, insuficiente y poco satisfactoria. (Cabrero, 2003: 43)
- b) Agenda ampliada: goza de una naturaleza reactiva y previsor, identifica como parte de sus responsabilidades de gestión local, los temas de servicios públicos, aquellos relacionados con la planeación urbana, la seguridad pública municipal, los medios de transporte y de comunicación, la cultura y recreación.

Debido a la complejidad de los temas que trata, considera la participación de gobiernos del ámbito estatal y federal, así como de actores no gubernamentales, sus fuentes de financiamiento se concentran en: transferencias federales, recursos de programas sociales así como de los propios, derivados de la recaudación de impuestos. (Cabrero, 2003: 43)

- c) Agenda integral: se caracteriza por la complejidad en temas, formas de atención y recursos que atrae; su naturaleza es proactiva y previsor, concentra sus esfuerzos en gestionar los asuntos públicos como problemas multicausales, por lo que su atención requiere medidas en varios frentes. (Cabrero, 2003: 43-44)

Se ocupa de la atención de temas de orden económico pensando en la competitividad urbana, en el ambiente y la planeación urbana considerando sus efectos en la calidad de vida de los ciudadanos, así como en lo referente a la provisión eficiente de servicios públicos (salud, educación y transporte). (Cabrero, 2003: 43-44)

Sus fuentes de financiamiento son variadas, desde las transferencias gubernamentales hasta los recursos provenientes de créditos y subvenciones de organismos internacionales financieros y de desarrollo, así como de gobiernos de otras partes del mundo. (Cabrero, 2003: 43-44)

Una agenda integral no apartará del proceso de construcción de su agenda al sector social y privado, ya que fundamentalmente aquí será donde los distintos actores incidan en la definición de la dirección que habrá de tomar una política pública, esto a través de las comunidades de políticas (*policy community*) o bien de las redes de proyecto o temáticas (*issue networks*) que son consideradas como espacios de discusión de temas locales, pero con menor posibilidad de incidencia en la toma de decisiones del gobierno local. (Cabrero, 2003: 44)

En los municipios es más frecuente que existan las redes temáticas o por proyecto, que las comunidades de política, ambos conceptos recuperados en la obra de Duran y Thoenig. Al respecto Cabrero señala que ello es resultado de un cambio en la visión municipal sobre lo qué es la institución municipal y su papel como generador de acción pública. (Cabrero, 2003)

De los tipos de agenda mencionados, la de tipo integral constituye el escenario más propicio para la cooperación descentralizada y para otros tipos de acción exterior que no necesariamente involucran a la actividad de cooperación.

De acuerdo con la construcción para el análisis teórico sobre los tipos de agenda dada por Cabrero, los gobiernos locales que se insertan en el contexto de la acción exterior y de la cooperación descentralizada deberían ubicarse en la agenda de tipo integral. Sin embargo, es muy difícil que un gobierno local pueda conjuntar como parte de su realidad todos los elementos que señala Cabrero.

La cooperación descentralizada es necesaria para los gobiernos locales por la carencia de elementos que permitan a las ciudades y municipios conseguir un equilibrio entre demandas sociales y capacidad de respuesta de las autoridades locales.

En los municipios con agendas de tipo tradicional o ampliada es en donde se ubican a la gran mayoría de los gobiernos locales de Latinoamérica, y su principal interés o motivación al establecer vínculos con el exterior está en diversificar sus fuentes de financiamiento ante la carencia de recursos propios para atender sus problemas públicos o bien para desarrollar cooperación política y solidaria.

En el caso europeo, los niveles de bienestar y cohesión social se perciben como mayores para los gobiernos locales provenientes de los países miembros, en relación con sus homólogos latinoamericanos. Por lo que, ubicándonos en ese contexto, las agendas de éstos deben ser más complejas, muestra de ello está en la destacada actividad exterior que establecen gobiernos como la Diputación de Barcelona que se vincula desde 2002 a través de un acuerdo marco con la Diputación de Montevideo en tres ejes temáticos: cultura, desarrollo social y planificación. Montevideo destaca también por su participación en la administración de la antena del Observatorio de Cooperación Descentralizada en América Latina.

Estos gobiernos locales, como otros más mantienen una activa participación internacional, por ello podría intuirse que sus agendas se inclinan más hacia la modalidad integral, sin embargo, esto no deja de ser una apreciación subjetiva a partir de lo que observamos sobre la dinámica de acción exterior de las ciudades, en todo caso habría que analizar a cada uno con detenimiento y ver si cumplen con las características de una agenda integral.

En un escenario deseable, las agendas de tipo integral son importantes en el contexto de análisis de la actividad de vinculación exterior y de cooperación descentralizada local. La práctica de cooperación se considera necesaria cuando se piensa en el municipio como un agente de desarrollo local que es capaz de aplicar instrumentos de gestión pública novedosos y de integrarse en la globalidad como un actor de gran relevancia.

Cabrero señala que una característica relevante de las agendas integrales, es el uso de instrumentos de gestión intergubernamental e intermunicipal, así como la atracción de financiamientos internacionales para proyectos de gestión local. Por lo que, una de las ventajas de este tipo de agenda, estriba en que facilitaría la construcción de una agenda “paralela” de los asuntos internacionales del municipio.

En cuanto a los temas con potencial de vinculación en el extranjero que derivan de la agenda, inevitablemente éstos se encontrarán enlazados con los rubros de atención tradicional, señalados para el caso de los municipios mexicanos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política Estatal y en la Ley Orgánica Municipal.

A su vez, nuevos temas comienzan a definir la agenda local, entre los cuales destacan aquellos que han sido discutidos en el marco de conferencias y foros internacionales, tales como: ambiente, energías limpias, mercado de bonos de carbono, migración, trata de personas, derechos humanos, competitividad, cohesión social, entre otros.

Esta clase de temas figuran ya dentro de las agendas de gobiernos locales de todo el mundo, y en el caso mexicano están cobrando cierta relevancia. En casos como el del municipio de Aguascalientes y su participación en el mercado de bonos de carbono, en los municipios mexiquenses con el tema migratorio, mientras que, en Chiapas destaca la atención en los asuntos de promoción turística, migración y ambiente; por su parte, los municipios de Jalisco orientan sus acciones hacia la vinculación en temas de educación, cultura, comercio e inversiones, en Querétaro su municipio capital ha destacado por la actividad de cooperación a través de hermanamientos, relaciones con organismos internacionales y dentro de una red de ciudades conocida como URB-AL, en donde coordinó un proyecto con el tema de pobreza urbana y formación de personal.

Algunas entidades federativas y sus municipios se han adherido a la línea de vinculación exterior propuesta por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) relativa a la suscripción de acuerdos de hermanamiento, estos han definido una agenda de temas más o menos homogénea que se concentra principalmente en asuntos como: turismo, cultura, arte, deporte, inversiones, educación y ambiente.

Este tipo de acuerdos son una modalidad de “acuerdos interinstitucionales”<sup>21</sup> pero no la única, por lo que, las posibilidades de celebrar este tipo de acuerdos se amplían hacia la construcción de relaciones directas (sin ser hermanamientos) con organismos internacionales y agencias de cooperación, así como al participar como socios de redes de gobiernos locales.

Pensando en los municipios mexicanos, la cantidad de temas que manejan en sus agendas fundamentalmente se circunscriben a los asuntos que les han sido conferidos por mandato constitucional, y son muy pocos los casos en los que el gobierno municipal se encarga de asuntos más complejos.

De acuerdo con Cabrero (2003) la agenda de políticas públicas ha atravesado por un proceso de expansión y construcción a través del tiempo; elementos de contexto municipal como es el proceso de descentralización iniciado por Miguel de la Madrid, así como las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, han ido definiendo la forma en la que los gobiernos municipales han ido construyendo sus agendas.

Es posible identificar múltiples razones que permiten explicar porque los municipios mexicanos no llegan a definir agendas más complejas:

- 1) Se limitan a su ámbito de competencias e ignoran cómo es que pueden ganar espacios de gestión en otros temas;
- 2) Su capacidad de gestión administrativa es deficiente y puede no cubrir ni siquiera con las necesidades básicas de los ciudadanos;
- 3) Los recursos (humanos, materiales, técnicos y financieros) son insuficientes;
- 4) La fragilidad institucional que se observa en la discontinuidad de los programas y proyectos implementados de una administración a otra. Un periodo de gobierno de tres años (y sólo cuatro para los gobiernos locales del estado de Coahuila) impide la planeación en el mediano y largo plazo, lo que dificulta la continuidad de las políticas

---

<sup>21</sup> Los acuerdos interinstitucionales son la figura jurídica reconocida en la Ley sobre la Celebración de Tratados para referirse a los vínculos que llevan a cabo los gobiernos nacionales, estatales y municipales con sus homólogos del extranjero o con otros organos internacionales cualquiera que sea su denominación.

públicas de manera independiente de los cambios en sus autoridades locales (políticos y funcionarios).

- 5) Limitadas posibilidades de generar acción pública local y gestionar sus problemas locales bajo una óptica de corresponsabilidad gobierno-sociedad;
- 6) La improvisación con la que se atienden los asuntos públicos, y
- 7) Las deficiencias de conocimientos jurídicos y de técnicas de gestión de los funcionarios locales.

Si consideramos que las condiciones anteriores son un reflejo de las condiciones de la gran mayoría de los municipios mexicanos, entonces entenderemos por qué las agendas tradicionales no logran una evolución favorable hacia la construcción de agendas ampliadas y en el mejor de los casos a una de tipo integral.

Por tanto, la posibilidad de contar con una agenda integral para el caso de los municipios mexicanos es limitada y se relaciona con las condiciones socioeconómicas y de capacidad administrativa e institucional del gobierno local, siendo aquellos gobiernos de corte urbano y metropolitano los que podrán dirigir sus esfuerzos al establecimiento de vínculos con sus homólogos del extranjero y otros actores del sistema internacional.

Sin embargo, no necesariamente estos gobiernos de corte urbano o metropolitanos cuentan con agendas integrales, en muchos casos su forma de gestión de los asuntos públicos responde a una agenda ~~ampliada~~ "ampliada", por lo que, en tales casos, una actividad de acción exterior como es la cooperación descentralizada, los dirige hacia la instrumentación de acciones que den un uso práctico y útil a las relaciones intergubernamentales e intermunicipales, y a partir de éstas, diseñar estrategias de gestión internacional sobre ciertos temas.

La agenda del municipio sea tradicional, ampliada o integral debe intentar superar las dificultades ya mencionadas y fortalecer a la institución municipal para dar el siguiente paso: diseño de políticas públicas complejas, en las que la acción exterior de cooperación descentralizada se considere un recurso complementario para la gestión de los problemas públicos.

### 2.3 ¿Agenda sin estrategia? La necesidad de construir una estrategia de acción exterior

Cuando un gobierno local decide tener algún tipo de actividad internacional, generalmente se toma poco en consideración que para ello requiere de una estrategia de acción exterior.

Primeramente, por estrategia debemos entender a la dirección que se establece para conseguir el logro de uno o más objetivos, los cuales pueden verse cumplidos a través del análisis de los resultados de las acciones.

Uno de los principales obstáculos por los cuales la actividad exterior de un gobierno local no alcanza resultados favorables, está en la ausencia de una estrategia de acción exterior. De igual manera, es una razón por la cual, continua resultando un asunto complicado el poder analizar y medir el impacto de la cooperación descentralizada en el desarrollo local.<sup>22</sup>

Una estrategia de acción exterior debe definirse en función de los objetivos del desarrollo local, las necesidades y capacidades locales. Asimismo, una vez construida no puede considerarse como un instrumento estático, sino que, puede mejorarse en función de nuevas expectativas provenientes del entorno exterior (de los socios, de la posibilidad de obtener otras fuentes de recursos, entre otras cuestiones) y como resultado de la experiencia propia a través del tiempo.

El ámbito de las relaciones de cooperación descentralizada requiere de pensar estratégicamente en cuanto a las posibilidades y compromisos que se adquieren al participar en alguna relación de cooperación.

Sin embargo, pensar estratégicamente requiere de la presencia de una estrategia general, en este caso, de acción exterior que permita aprovechar de mejor manera las oportunidades de la cooperación descentralizada.

De acuerdo con Eugene Zapata (Zapata, 2007 31-59) una estrategia de acción exterior debe definirse por ser:

---

<sup>22</sup> Otra dificultad en este sentido es la ausencia de documentación de las experiencias, lo cual limita su impacto en la gestión local futura del gobierno local que fue protagonista de la acción de cooperación descentralizada y para el análisis de su replicabilidad en otros casos.

**Cuadro 3. Características de una estrategia de acción exterior**

a) Integradora	Del entorno exterior y del local, orientada a responder a los principales problemas de gestión municipal que pueden resolverse de mejor manera si se recurre a la experiencia internacional
b) Específica	En cuanto a las necesidades locales, y establecimiento de prioridades locales, considerando las necesidades temáticas, geográficas, históricas y demás, buscando ser capaz de transmitir las a los otros actores de la cooperación.
c) Clara	Transparente en cuanto a las motivaciones que llevan al gobierno local a establecer relaciones de cooperación descentralizada.
Fuente: Zapata, Eugene. Manual para internacionalizar a la ciudad, 2007.	

El mundo de la cooperación descentralizada es por mucho, muy reducido en comparación con el de la cooperación internacional, así como también no constituye la única modalidad de vinculación con el extranjero, por lo que, nos referimos a un pequeño universo de acción que puede ampliarse cuando se ha definido previamente una estrategia de acción exterior.

- Aspectos a considerar en el diseño de una estrategia de acción exterior

No es intención de esta investigación verter una serie de pasos a seguir para la construcción de una estrategia de acción exterior. Sin embargo, lo que se busca es señalar algunos elementos que deben considerarse para su diseño.

Zapata (2007: 31-38) considera que una estrategia en su diseño debe tomar en consideración: el contexto externo y la situación interna, así como identificar las prioridades locales y definir la visión a futuro.

Sin embargo, este análisis no sería posible sin echar mano de una herramienta administrativa como la planeación estratégica, que es la que permite definir una orientación de las acciones presentes y futuras.

La planeación tiene una importancia crucial para los gobiernos locales mexicanos desde la década de los ochenta, esto como resultado del proceso descentralizador. En el caso mexicano, la planeación local se encuentra sujeta a la reproducción del esquema nacional (artículo 26 de la Constitución Política Federal), y como parte de este esquema se encuentran los institutos municipales de planeación (IMPLAN) que en algunos casos como es: el municipio de Colima, se han colocado como los espacios idóneos para definir ciertas acciones de vinculación exterior.

Sin embargo, la definición de un plan, sus estrategias, programas y proyectos, resulta complicado para la mayoría de los gobiernos. Esto a pesar de que en cada trienio las autoridades electas deben formular su plan de desarrollo municipal. Principalmente este problema se presenta en razón de que, para las autoridades electas, la planeación local ha llegado a convertirse en un mero trámite administrativo y no en una verdadera herramienta de gestión estratégica.

A su vez, influye la dificultad para dar continuidad a la planeación de una administración a otra, por lo que, en un periodo de gobierno puede ser relevante la actividad transnacional, y al término de ese periodo de gobierno puede abandonarse todo programa, idea o vínculo con el exterior.

Si partimos de una adecuada planeación y del reconocimiento del espacio público como un sistema de capacidades que articula a las distintas esferas (social, privado y gubernamental) y se orienta a la búsqueda del desarrollo, en donde es propicio el aprovechamiento de recursos, planes, políticas e instituciones susceptibles de conjugarse.(Uvalle, 2000: 257)

Partiendo de esta consideración, una estrategia no puede concebirse alejada de la planeación del desarrollo local. Una vez entendido esto, se puede entonces considerar lo que Zapata (2007) señala respecto al análisis del contexto interno y externo, identificar prioridades y visión de futuro.

La propuesta de Zapata no puede pensarse sin enmarcarla dentro de la planeación del desarrollo local. En este sentido, el análisis del entorno externo que propone este autor, debe orientarse en función de las expectativas que se tienen sobre lo que ofrece el espacio internacional, así como en lo referente al espacio territorial que es externo al municipio, esto es, los gobiernos locales vecinos, el gobierno estatal y el nacional.

El análisis del contexto interno, estaría más enfocado a las motivaciones que se tienen para vincularse en el extranjero, en donde se consideren aspectos de orden histórico, económico, político, normativo, social y cultural. Sobre estos aspectos de orden interno, debe reflexionarse sobre los principios de la cooperación, ya que para que un gobierno local logre diseñar una eficiente estrategia de acción exterior, debe considerar los elementos, valores o principios que guían, en este caso, a la actividad transnacional del gobierno local.

En lo referente a la identificación de prioridades ésta debe ser coherente con los dos análisis anteriores, y para ello se requiere del instrumento de la planeación estratégica que permita la congruencia de la actividad internacional de un municipio, con una clara orientación hacia mejorar ciertos aspectos de su gestión local a través de los contactos y vínculos que pretende establecer con potenciales socios del extranjero.

La claridad en las prioridades, permitirá una visión a futuro más certera sobre cuál es la utilidad, beneficio, necesidad y oportunidad que se espera como resultado de establecer vínculos con socios provenientes de otras partes del mundo.

Una vez diseñada la estrategia, se deberá dar paso a la implementación de la misma, lo que involucra tomar en consideración otros aspectos tales como: si el contexto interno y externo es favorable, es decir, si hay potenciales socios con disposición para colaborar de manera activa en la gestión municipal con enfoque de cooperación descentralizada, asimismo, si la postura del gobierno federal o central con referencia al desarrollo de alguna actividad internacional del gobierno subnacional y local es favorable y si es necesario dirigir la actividad exterior local conforme a los intereses internacionales del Estado-nación.

A manera de síntesis del proceso de construcción de una estrategia de acción exterior se muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro. 4. Elementos a considerar en el diseño de una estrategia de acción exterior**

<p>Analizar el contexto interno y externo</p>	<p><u>Contexto interno</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reconocer el espacio público como un sistema de capacidades que puede orientarse al desarrollo local.</li> <li>-Visión favorable o desfavorable del gobierno nacional sobre la acción exterior local.</li> <li>-Identificar capacidades: humanas, técnicas y financieras, las ventajas dinámicas y estáticas del territorio, así como el ámbito de competencias para la acción exterior.</li> <li>-Identificar limitantes: recursos humanos, técnicos y financieros, falta de experiencia en gestión exterior y cooperación descentralizada, ámbito de competencias para la acción exterior local.</li> </ul> <p><u>Contexto externo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Temas de interés global para la acción exterior local y la cooperación descentralizada</li> <li>-Principales apoyos de agencias, organismos internacionales y países para la acción exterior y la cooperación descentralizada.</li> <li>-Programas vigentes que favorecen al gobierno local en el entorno exterior</li> </ul>
	<p>Definir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Motivación: definirla a partir de</li> </ul>

<p>Planear la estrategia</p>	<p>la pregunta: ¿Por qué establecer vínculos en el exterior?</p> <p>Ej. Obtener recursos, internacionalizarse, aprovechar la vocación económica del municipio, etc.</p> <p>b) Objetivos: Responder a la pregunta: ¿Para qué insertarse en la dinámica de acción exterior?</p> <p>Ej. Mejorar la gestión pública del gobierno local, servir mejor al ciudadano, etc.</p> <p>c) Prioridades temáticas: Identificar los temas y asuntos que tienen un valor significativo para los habitantes de ese municipio.</p> <p>Ej. Cohesión social, servicios urbanos, turismo, economía local, derechos humanos, migrantes, etc.</p> <p>d) Disponibilidad de recursos propios: Responder a la pregunta ¿Qué recursos propios puedo aportar para hacer posible mi estrategia de acción exterior?</p> <p>Para el diseño e implementación de proyectos se deben considerar el capital humano, técnico y financiero.</p>
<p>Diseñar la estrategia</p>	<p>-Una vez que se ha definido motivación, objetivo, temas y recursos disponibles, el diseño de la estrategia debe vincularse a la agenda del gobierno local y a partir de ello buscar complementariedad entre las políticas y principales acciones locales con las</p>

	<p>oportunidades que se identifican en el entorno exterior.</p> <p>La estrategia puede mejorar con el paso del tiempo, ampliarse o volverse más específica.</p> <p>Será una suerte de carta de presentación para el gobierno local, cuando trate de establecer relaciones con otros gobiernos, agencias, organismos internacionales y no gubernamentales.</p> <p>Mejorará la percepción del asociado (s) sobre la posibilidad de una vinculación más exitosa, pues la definición de una estrategia es muestra de que las intenciones de cooperación son serias y no se dará lugar a la improvisación.</p>
<p>Implementar la estrategia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Buscar posibles socios que sean compatibles con las prioridades locales.</li> <li>-Recurrir a la experiencia de otros gobiernos para atender temas contenidos en la estrategia</li> <li>-Estar dispuesto a generar conocimiento y experiencia sobre la acción exterior del gobierno local</li> <li>-Proponer proyectos a potenciales socios</li> <li>-Recurrir al apoyo del gobierno central o nacional para potenciar la presencia internacional del gobierno local</li> </ul>
<p>Documentar experiencias</p>	<p>-Comprometerse a detallar los casos exitosos y los que no lo fueron, a fin de que en el futuro los encargados de implementar acciones de</p>

	vinculación exterior y de cooperación descentralizada, puedan considerar situaciones pasadas y aprovechen mejor sus capacidades en el presente.
Evaluar resultados	<p>-Crear variables de medición de los impactos de la actividad exterior y de cooperación descentralizada en su municipio o ciudad.</p> <p>-Considerar aspectos de orden cualitativo y cuantitativo</p> <p>-Valorar los resultados tangibles e intangibles de la acción exterior y de la cooperación descentralizada.</p>
<p>Elaboración propia.  Nota: De la propuesta de Eugene Zapata (2007) sólo fue retomado el primer punto: análisis de contexto interno y externo, aunque las variables señaladas en este cuadro no son las mismas que el autor ocupa en su manual.</p>	

- Aspectos a considerar en el diseño de una agenda de acción exterior

Como se ha señalado los gobiernos locales pueden construir su agenda pública desde un enfoque tradicional, ampliado o integral, lo cual es directamente proporcional a la cantidad de temas, la complejidad de los mismos, el tipo de atención que se les dé y el nivel de responsabilidad que el gobierno local decide que puede asumir.

Si construir una agenda no es un tema sencillo de abordar, menos aún lo es el pensar en una agenda “paralela” de asuntos exteriores del gobierno local. En primer lugar, debe quedar claro que ésta no surge espontáneamente, sino más bien, es resultado de la agenda de gobierno del municipio y derivado de los temas contenidos en ella se crea de esta agenda “paralela”.

A su vez, ésta no puede permanecer distante de lo que ya se ha señalado como la estrategia de acción exterior. En un orden coherente primero se debe acudir a la agenda de gobierno a fin de identificar si hay posibilidades de vincular en el exterior algunos temas locales, a través del diseño de políticas y programas. Estos temas serán los que integrarán la agenda

–paralela” de acción exterior del municipio, y la mejor forma de hacerlo posible es a través del diseño de una estrategia de acción exterior.

La agenda –paralela” de acción exterior del municipio debe integrar los temas que se consideran con potencial para destacar capacidades, conocimientos y en cierta medida debilidades y necesidad de intercambio de experiencias para mejorar formas de gestión de problemas públicos.

La construcción de la agenda –paralela” llevará al gobierno local a definir sus intereses en el extranjero y sobre todo a materializar con programas y proyectos los objetivos de su estrategia de acción exterior.

A nivel mundial se observan como preocupaciones recurrentes en las agendas de asuntos exteriores de los gobiernos locales temas de gestión administrativa, medio ambiente, ciencia y tecnología para el desarrollo local, derechos humanos, género, migración o incluso resolución pacífica de conflictos.

En los gobiernos locales latinoamericanos son temas recurrentes en su agenda de actividad: integración regional, planeación urbana sostenible, pobreza y economía local.

Mientras que, en el caso de los gobiernos locales europeos destaca su preocupación por atender asuntos relacionados con: cohesión social, educación para el desarrollo, sostenibilidad urbana, planeación urbana, sociedad de la información, género, migración, entre otros temas.

Tal vez, de momento el concepto de agenda –paralela” resulte difícil de concebir, sin embargo, es un elemento en la práctica cotidiana de acción exterior de los gobiernos locales, y debe considerarse como una potencial categoría de análisis en futuros estudios sobre estos temas.

### 2.3.1 La experiencia mexicana en la construcción de una agenda paralela de asuntos internacionales

Aun con todas sus limitantes, los municipios mexicanos están participando en el contexto internacional como actores de la cooperación vía hermanamientos o cooperación descentralizada. En este apartado toca hacer mención del panorama general en el cual los gobiernos locales mexicanos han ido definiendo su agenda –paralela” de acción exterior.

En el caso mexicano, los temas de esta agenda se han concentrado en: cultura, educación, deporte, pobreza urbana, atracción de inversiones, migrantes, giras de trabajo, visitas y protocolo.

Estos temas dan forma a lo que en esta investigación se pretende identificar como agenda “paralela” de asuntos exteriores del municipio. De acuerdo con la experiencia mexicana, ésta se ha construido en parte como un ejercicio autónomo de la institución municipal y también, como resultado del “acompañamiento” que la Secretaría de Relaciones Exteriores a través de su Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales, adscrita a la Dirección General de Coordinación Política, ha venido desarrollando con los municipios mexicanos.

A través de este ejercicio de “acompañamiento” en la internacionalización de los gobiernos locales mexicanos, la agenda “paralela” de asuntos exteriores del municipio comprende fundamentalmente, por la influencia de la Cancillería, temas como: intercambios culturales, deportivos, atención a problemas de migrantes y de derechos humanos; recepción de comitivas de funcionarios y diplomáticos, en ciertos temas se requiere conocimiento del protocolo.

A su vez, los temas de gestión administrativa tradicional han sido identificados como rubros de oportunidad para la firma de acuerdos de hermanamiento y de acuerdos de colaboración específica, ambos identificados como acuerdos interinstitucionales.<sup>23</sup>

No obstante, se deja de lado (al menos hasta ahora) otros tipos de actividad exterior que los gobiernos locales mexicanos comienzan a desarrollar, tales como: la participación en redes de ciudades, acerca de la cual abordaremos el estudio de caso en el siguiente capítulo.

---

<sup>23</sup> Ley sobre la Celebración de Tratados, artículo 2, acuerdo interinstitucional: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben.

Asimismo, la agenda ~~paralela~~ "paralela" de asuntos exteriores de los gobiernos locales mexicanos no es posible definirla como una y aplicable para cualquier tipo de municipio, sino que, se trata de agendas personalizadas que pueden coincidir en la atención a ciertos temas, pero que su forma de priorizarlos será distinta.

Es destacable la conformación de agendas entre gobiernos locales en zonas fronterizas, en donde los temas de gestión de servicios y de integración de sus economías y seguridad en la frontera, son parte ya de sus formas de vinculación fronteriza, en estos casos se encuentran Tijuana-San Diego.

En el sureste mexicano la integración de agendas entre gobiernos estatales y municipales con sus homólogos de Centroamérica ha obedecido a la búsqueda de mecanismos que pongan freno al grave problema de trata de personas y desordenado flujo migratorio, lo cual pone en entredicho la garantía de los derechos humanos y laborales de las personas que cruzan o viven a lo largo de la frontera.

En los estados del centro del país, los intereses de vinculación exterior se concentran más en temas como: atracción de inversiones, turismo, cultura, educación y ambiente.

Las diferencias contextuales inevitablemente influyen en los medios de que los gobiernos locales disponen para estructurar su agenda ~~paralela~~ "paralela" de acción exterior, sin embargo, el aspecto que tienen en común podría ser la forma o metodología en la que pueden plantear el diseño de su estrategia de acción exterior.

#### 2.4 Las políticas públicas de cooperación descentralizada

Debido a que las políticas públicas son temáticas, focalizadas y adaptables, se trata de un instrumento de gestión de los asuntos públicos con capacidad de aplicación en el ámbito de la cooperación descentralizada.

Las políticas públicas y la cooperación descentralizada encuentran puntos de encuentro en cuanto a que: son acciones que requieren especialización que no de lugar a la improvisación, exigen del diseño de un proyecto o programa por lo que tiene una temporalidad y exigen resultados.

A su vez, la cooperación descentralizada y las políticas públicas disponen de recursos escasos y menores en comparación con los montos de la cooperación internacional y de los recursos disponibles desde el gobierno federal o central.

Otro aspecto en el que encuentran coincidencia es en sus objetivos, en ambos casos son temáticos y focalizados, por lo que incluyen: salud, educación vivienda, economía, cultura, deporte, inversiones, entre otros temas.

A su vez, tanto las políticas públicas como la práctica de cooperación descentralizada se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población bajo la jurisdicción político-administrativa de que se trate (gobiernos locales y subnacionales).

Otro punto de coincidencia es en cuanto a la multiplicidad de actores públicos locales que pueden ser convocados, ello significa que se busca contar con la participación del sector social y privado en la gestión de las políticas públicas y de las iniciativas de cooperación descentralizada, a fin de que se tenga una mejor aceptación y comprensión de los proyectos y programas.

Como se hizo mención en el capítulo primero, existen diferentes modalidades de cooperación descentralizada, lo que nos lleva a pensar en que el diseño de políticas públicas dependerá de la calidad del vínculo establecido entre los gobiernos locales cooperantes.

Para entender la calidad del vínculo es necesario identificar el mecanismo que se está ocupando para formalizarlo, así como los instrumentos para dar una aplicación práctica a la relación.

Esto es: Modalidad + Mecanismo+ Instrumentos= Calidad del vínculo

Las modalidades ya se han descrito, mientras que como mecanismos encontramos: acuerdos, convenios, programas, proyectos. Por otra parte, como instrumentos destacan: donaciones, cofinanciamientos y préstamos.

La calidad del vínculo podría apoyar en la definición o diseño de políticas públicas de cooperación descentralizada. Por lo tanto, la pregunta más importante en este apartado es cómo se define este espacio de integración entre las políticas públicas y la cooperación descentralizada.

Una primera respuesta se tiene en la calidad del vínculo, sin embargo, a ello habrá que agregar que una política pública de cooperación descentralizada se construye con cimientos más sólidos si es capaz de emerger de la agenda pública (sea del tipo que sea) como un esfuerzo estratégico por mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

A su vez, resulta importante considerar que en el contexto mexicano los municipios encuentran limitadas posibilidades de definir sus políticas públicas, por lo que, son considerados más en su papel de implementadores.

El contexto actual exige de las autoridades locales mayor iniciativa e inventiva para hacer frente a sus problemas, por lo que, los representantes municipales deben abrirse camino para adquirir un protagonismo en el diseño de sus políticas públicas de cooperación descentralizada.

Tratándose de políticas públicas de cooperación descentralizada se requiere que éstas respondan a una estrategia suficientemente clara, integradora y específica como para incidir en la calidad de vida de sus ciudadanos.

La idea de vincular estos tres conceptos se encuentra en una fase inicial de investigación, por lo que, la reflexión vertida en esta investigación constituye uno de entre los pocos esfuerzos que se están dando en el camino de la definición de nuevos espacios para el estudio de la inserción internacional del municipio a partir de la dinámica de la cooperación descentralizada.

Asimismo, tomando como referencia el contexto mexicano encontraremos que la relación que pudiera existir entre políticas públicas y cooperación descentralizada se generalizaría como una práctica concentrada en la suscripción de acuerdos de hermanamiento y en lo que la cancillería mexicana identifica como acuerdos de cooperación específica.

Sin embargo, es muy evidente que la falta de *expertis* en cuanto a formas de gestión internacional para el desarrollo de capacidades, constituye un impedimento u obstáculo para que los gobiernos locales desarrollen vínculos en el exterior con posibilidades de diseño de políticas públicas.

Asimismo, no constituye una tarea fácil lograr complementariedad entre las formas tradicionales de gestión de los asuntos públicos con alguna de las distintas modalidades de cooperación descentralizada. Y si a ello

agregamos que la alternativa de gestión más propicia para ponerlas en estrecha vinculación, son las políticas públicas. Entonces encontraremos que los gobiernos locales enfrentan un reto doble, pues de acuerdo con la visión de Cabrero, las políticas públicas municipales se encuentran en proceso de construcción.

Por tanto, los gobiernos locales deben atender sus procesos de gestión pública a través del diseño de una estrategia de acción exterior integradora de la cooperación descentralizada con las políticas públicas, lo cual constituye una tarea más compleja de lo que se puede expresar de manera literaria.

De igual manera otro reto se presenta en relación con la participación ciudadana, como ya se señaló, las políticas públicas son incluyentes en cuanto al número de actores y no se restringen a la participación de actores gubernamentales.

La inserción de los actores públicos no gubernamentales constituye un reto tanto para las políticas públicas como para la cooperación descentralizada, en países europeos la acción exterior de los gobiernos locales intenta integrarse con la ciudadanía a fin de legitimar la actividad de cooperación descentralizada.

España ha desarrollado un modelo de acción exterior de sus gobiernos locales a través de las organizaciones civiles y de los fondos de cooperación y solidaridad. Sin embargo, en otros países del continente europeo y en el resto del mundo, el problema de la inclusión de los actores ciudadanos es un tema vigente y acerca del cual se enfrenta el reto de cambio de percepción del ciudadano sobre la internacionalización de su gobierno local.

En México la actividad exterior de las entidades federativas y municipios enfrenta la dificultad de generar credibilidad ciudadana. Por tanto, el reto está en definir en la agenda pública aquellos temas con potencial de vinculación internacional y, que éstos cumplan con los requerimientos ya señalados en apartados precedentes por Cobb y Elder: que el tema sea objeto de atención amplia o de un amplio conocimiento del público; que buena parte del público considere que se necesita un tipo de acción; y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción es competencia de alguna entidad gubernamental.

En materia de la experiencia de acción exterior de cooperación descentralizada vinculada a la participación ciudadana, el municipio de Querétaro constituye un caso en donde destaca la iniciativa de grupos de ciudadanos para ser coparticipes en la gestión internacional de su municipio. En este municipio se crea una oficina de asuntos internacionales, un comité ciudadano vinculado a esta unidad administrativa y un reglamento para la suscripción de acuerdos interinstitucionales del municipio.

La participación ciudadana del comité en Querétaro se ha orientado hacia la atracción de apoyos para organismos civiles a partir de un esfuerzo desde la ciudadanía, esto es, fundamentalmente por medio de donaciones tomando como base los hermanamientos que han sido firmados entre esta ciudad con sus homólogos en Estados Unidos.

Sin embargo, en este caso se presenta una experiencia distinta al escenario que estaríamos acostumbrados a imaginar: ciudadanos apáticos y gobierno que convoca a la participación. Contrario a ello, en el municipio se observa un interés creciente de algunos grupos de ciudadanos (profesionales de muy distintas áreas) interesados en ser parte de la gestión internacional de su ciudad.<sup>24</sup> A pesar de que podemos sugerir que es más frecuente encontrar el primer escenario, lo cierto es que, la ciudadanía está cambiando y requiere nuevos espacios, la cooperación descentralizada puede ser el pretexto perfecto para revalorar a los muchos o escasos grupos de ciudadanos que se interesan por ser parte de los procesos de gestión de los asuntos públicos en sus ciudades o comunidades.

Indudablemente si se logran superar estos obstáculos, se dará un paso adelante en el diseño e implementación de políticas públicas de cooperación descentralizada para el caso de los gobiernos locales mexicanos.

---

<sup>24</sup> Con referencia al caso de este municipio, en una visita pasada de investigación fue posible entrevistar a una ciudadana que es parte del Comité Ciudadano de Acuerdos Interinstitucionales, la cual manifestaba inconformidad con respecto a la respuesta que encontraba al momento de intentar involucrarse más en los proyectos de gestión internacional en su municipio, consideraba que el gobierno municipal no valoraba la disposición que ella y sus compañeros ciudadanos miembros del Comité tenían para incorporarse en la actividad internacional de su ciudad, esto sin gozar de remuneración alguna. La experiencia de esta ciudadana demuestra cómo no sólo existen escenarios con ciudadanos desinteresados o apáticos, sino también, otros donde los gobiernos son los que minimizan el papel del ciudadano en la gestión de los asuntos públicos.



## **CAPITULO 3**

### **COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA**

#### **EN REDES DE GOBIERNOS LOCALES**

##### 3. Generalidades

En el capítulo anterior se ha analizado la secuencia lógica que lleva consigo el diseño de una agenda y una estrategia de acción exterior para desarrollar vínculos de cooperación descentralizada. Asimismo, se ha planteado la posibilidad de que la acción exterior del gobierno local pueda llevarse a cabo como una suerte de política pública.

En el desarrollo de esta investigación se observan como elementos teóricos importantes los conceptos de: cooperación descentralizada, políticas públicas, agenda de gobierno, estrategia de acción exterior y redes de ciudades.

En este capítulo se corresponde analizar a las redes de ciudades a través de un caso seleccionada para ello. Las redes constituyen espacios propicios para establecer relaciones de cooperación descentralizada, vínculos que se perciben como una alternativa para la gestión, debate, concertación, diseño de políticas y estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida locales. El análisis de este capítulo se concentra en una red de ciudades denominada: Ciudades Sostenibles: Red Plus (*Sustainable Cities: PLUS Network*) en donde participan tres ciudades mexicanas: Colima, Chihuahua y Matamoros, de las cuales sólo la primera se mantiene activa.

A través del estudio de esta red se intentará definir las ventajas y complicaciones que se presentan al momento de insertarse en una red de cooperación descentralizada. Asimismo, se buscará comprobar la hipótesis de este trabajo en lo referente a que: la participación de los gobiernos locales en las redes de ciudades constituye una modalidad de cooperación descentralizada que incide en la definición de políticas públicas municipales y que puede ser considerada un elemento complementario para la gestión local.

Las redes de cooperación descentralizada constituyen vínculos que refuerzan la territorialidad de los actores, es decir, dan muestra de que sus socios comparten objetivos comunes, a pesar de que provienen de realidades sociales, económicas y políticas distintas. Y ofrecen propuestas para el diseño de políticas públicas para el desarrollo local.

Entre las distintas modalidades de cooperación se optó por las redes como una práctica de vinculación multilateral entre gobiernos locales, que se caracteriza por sus estructuras flexibles, abiertas, horizontales, presenciales o virtuales. Se buscará analizar si derivado del trabajo de la red se ha incidido en los procesos de toma de decisiones en materia de política pública en los gobiernos asociados.

La cooperación descentralizada (en sus distintas modalidades) no sustituye al trabajo cotidiano de las administraciones locales, sino que, en realidad se trata de un elemento complementario y un aporte novedoso a las formas tradicionales de gestión de los asuntos públicos locales.

El siguiente apartado describe los elementos generales del estudio de caso, así como el contexto en el que se inserta la actividad de cooperación descentralizada de esta red.

### 3.1 Aspectos generales del estudio de caso

Los estudios de caso deben mostrar las condiciones particulares que apoyan el éxito o fracaso de la experiencia que se está analizando. En el capítulo 2 de esta investigación, se ha señalado que la cooperación descentralizada se fundamenta en ciertos principios (reciprocidad, mutuo beneficio, complementariedad y cofinanciamento), así como también, que se manifiesta a través de distintas modalidades orientadas por distintos intereses y motivaciones locales.

Con ello lo que se pretende demostrar es que: las administraciones públicas locales pueden mejorar su enfoque de atención a problemas públicos a partir de la observación de casos similares en otras localidades del mundo. El acercamiento a experiencias de otros gobiernos fluye de manera más eficiente a través de las redes, en este estudio de caso se intenta destacar aquellos elementos que permiten comprobar esta hipótesis.

El tema eje de acción de esta red es el desarrollo urbano sostenible. Este concepto nace a fines de la década de los ochenta derivado del Informe “Nuestro futuro común” de Gro Harlem Brundtland en el marco de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo de la Organización de Naciones Unidas de 1987. Este informe asienta las opiniones de 21 políticos, científicos y ecologistas, los cuales coinciden en que se trata de una responsabilidad de todos: ciudadanos, empresas, gobierno y sus instituciones. En él se señala como el objetivo del desarrollo sostenible: satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas. (ver Boada: 2003)

Esta idea fue objeto de crítica desde la visión del economista Robert Solow en 1992, quien señaló que la palabra sostenibilidad puede significar algo más que un vago compromiso emocional si se precisa lo que se quiere conservar. Para este autor lo que debe ser conservado es el valor del stock de capital (incluyendo el capital natural) con el que cuenta la sociedad. La conservación de este valor otorgaría a las generaciones futuras la posibilidad de seguir produciendo bienestar en el futuro. (ver Naredo, 1997)

La Red Plus asimila el concepto de desarrollo sostenible como un objetivo complejo orientado hacia el aumento en la calidad de vida del hombre que habita en las ciudades. Para lograrlo se conjugan varios elementos: información disponible, recursos (humanos, técnicos, financieros), grado de responsabilidad, experiencia en el tema y nivel de compromiso adquirido por la ciudad. Desde el espacio urbano la idea o concepto de desarrollo sostenible debe orientarse a reducir las disfunciones ambientales, sociales y económicas.

Se ha considerado que el eje temático de la Red Plus es un asunto de particular relevancia para los gobiernos locales que combina desarrollo y urbanización como parte de un mismo objetivo que da sentido a las actividades de esta red. Las ciudades asociadas deben concentrar sus esfuerzos de gestión pública hacia el cumplimiento de acciones que las perfilen como ciudades sostenibles.

Asimismo, se decidió estudiar esta red por sus características de origen, que son las que han ido definiendo su enfoque actual de gestión. Considero que a partir de dichos elementos se puede apreciar de manera más clara como el

trabajo en red necesita cumplir con ciertos parámetros para tener éxito en el contexto actual de la cooperación internacional para el desarrollo.

El análisis se divide en dos apartados, el primero se concentra en la descripción general de la Red y del municipio de Colima como asociado; la segunda parte del caso analiza los elementos de orden descriptivo ya señalados intentando llevar a cabo una correlación con los aspectos de orden teórico ya descritos en los capítulos 1 y 2, esto a fin de que a partir de ellos se pueda elaborar un análisis de la red como una modalidad altamente eficiente de cooperación descentralizada y con capacidad de incidencia en las políticas públicas locales.

Para la selección de este caso se tomaron en consideración algunos criterios:

- a) El campo de actividad: concretamente se estudiará a una red de ciudades que se enfoque a la gestión local para el desarrollo urbano sostenible y donde su eje transversal sea la planificación urbana.
- b) Vocación temática común que permita identificar a los gobiernos locales a nivel internacional por su experiencia y principales logros, en este caso, los socios locales de la red que se estudiará, buscan mejorar las condiciones actuales de sus territorios a través de una planeación urbana sostenible que incida en la calidad de vida de sus habitantes.
- c) Importancia de las redes en el contexto local y global: con ello se pretende identificar la capacidad de incidencia de las redes en la toma de decisiones no sólo en los espacios locales, sino también en la interlocución con gobiernos nacionales, y otros actores del sistema internacional.

### 3.1.1 Justificación para la selección del caso

En primer lugar el análisis de caso se enfoca en una modalidad de cooperación descentralizada. Se ha elegido a las redes de ciudades por tratarse de una práctica novedosa que ha generado expectativas importantes en los gobiernos intermedios (regionales, provinciales, estatales) y locales (municipios o ciudades) con referencia a la posibilidad de mejorar condiciones específicas en materia de desarrollo social y económico en sus espacios urbanos.

El caso seleccionado se basa en la experiencia de Ciudades Sostenibles: Red Plus (*Sustainable Cities: Plus Network*). Esta red es resultado de las expectativas que los gobiernos nacional y provincial canadienses han generado en el trabajo de sus unidades de gobierno municipales, a las cuales consideran capaces de insertarse en el contexto global como actores públicos de gran relevancia, y donde una alternativa viable la encuentran en el apoyo al trabajo en red.

*Ciudades Sostenibles: Red Plus* se trata de un esfuerzo conjunto entre los distintos ámbitos de gobierno de Canadá, con el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional, la Universidad de British Columbia, así como por organizaciones civiles como *Local Governments for Sustainability* (ICLEI). Esta red tiene la característica de admitir socios de cualquier parte del mundo, por lo que, la mitad de sus socios son nacionales y el resto proviene de otros países.

En la red participan ciudades mexicanas por lo que este caso es relevante cuando se quiere conocer sobre la dinámica de inserción de los gobiernos locales de México en las redes de ciudades. Una motivación para ello está en que se trata de un tema poco explorado y el hecho de encontrar experiencias en las que se pueda tener una referencia actual de la práctica de cooperación descentralizada en su modalidad de redes en México, permite aportar al análisis del tema y en la documentación de experiencias exitosas.

En el análisis de caso se integrarán los elementos teóricos de los principios y enfoque de la cooperación, sus objetivos, actores y modalidades, las políticas públicas, la agenda pública, la agenda paralela y la estrategia de

acción exterior, desarrollados en los anteriores capítulos, esto con la finalidad de mostrar los avances y retos de la cooperación descentralizada en su modalidad de redes orientada a mejorar los procesos de desarrollo local.

### 3.2 Perfil general de Ciudades Sostenibles: Red Plus

- ¿Qué es Plus Network?

El nombre completo de la red es Sustainable Cities: Plus Network y se constituye en 2004, teniendo como ciudades fundadoras a Matamoros y Calgary. El acrónimo PLUS significa “socios a largo plazo por la sostenibilidad urbana” (Partners for Long-term Urban Sustainability). A lo largo del desarrollo de este capítulo me referiré a ésta como: Red Plus. La red de ciudades fue pensada como un programa a cargo del Centro Internacional para Ciudades Sostenibles en Canadá.

El Centro Internacional para Ciudades Sostenibles (en adelante el Centro) fue creado en 1993 como resultado de la cooperación intergubernamental entre los tres ámbitos de gobierno canadienses en asociación con algunas organizaciones civiles y del sector privado.<sup>25</sup> Cuando se decide fundar *Red Plus* se recluta a tres socios: el Distrito Mayor Regional de Vancouver, el Centro de Diseño para la Sostenibilidad de la Universidad de British Columbia y el Centro ICLEI (*Local Governments for Sustainability*). Las instituciones que desde el inicio de los trabajos de *Red Plus* se encargaron de financiar sus actividades fueron: ALCAN, el Gobierno de Canadá, y BC Hydro.

---

<sup>25</sup> La información general que se señala a continuación sobre el Centro Internacional para Ciudades Sostenibles y acerca de Sustainable Cities: PLUS Network se puede consultar en: <http://sustainablecities.net/> y en <http://sustainablecities.net/plusnetwork>

- Estructura y funcionamiento de la Red

La organización interna de *Red Plus* se integra por sus miembros, una Secretaría, un Comité Directivo, un Grupo Internacional de Asesores y el equipo de consultores de la Red.

En lo referente a sus miembros actualmente son 43 y provienen de 14 países del mundo. A partir de 2009 se ha abierto la posibilidad de aceptar a miembros de asociaciones relevantes así como a otros municipios. Sin embargo, el objetivo de esta red no es crecer en cuanto al número de asociados, sino busca atraer ciudades de alto perfil en lo que es su línea temática y ocupar los espacios que las ciudades inactivas han ido abandonando.

La Secretaría se integra por el Mayor Distrito Regional de Vancouver, el Centro de Diseño para la Sostenibilidad de la Universidad de British Columbia y la organización civil Gobiernos Locales para la Sostenibilidad (ICLEI), así como los patrocinadores financieros ALCAN y BC Hydro.

La Secretaría la integra el Centro Internacional para Ciudades Sostenibles, ya que legalmente *Red Plus* es un proyecto del Centro, por lo cual éste el responsable fiduciario de la red.

Por su parte, el Comité Directivo de *Red Plus* está compuesto por representantes de la red (provenientes de las ciudades asociadas) trabaja de manera conjunta con la Secretaría a fin de: apoyar al cumplimiento de los objetivos y funcionamiento de la Red; identificar oportunidades para fortalecer a la red (alianzas y redes regionales); asesorar al Centro en aspectos relacionados con los servicios que presta a sus miembros, ser portavoces de la Red con comunidades externas; establecer y revisar los criterios para la adhesión de afiliados (redes, los niveles de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, y ciudades no miembros); sugerir a las ciudades que pueden ser consideradas potenciales socios de la red, antes de cada conferencia bienal revisar la eficacia del trabajo de la red y supervisar la planeación de la conferencia en el próximo bienio, así como tomar un papel activo en la promoción del aprendizaje y la práctica de la planeación urbana sostenible a largo plazo.

El Panel Internacional de Asesores se integra por académicos y profesionales con experiencia en áreas concretas o enfocadas

regionalmente. Los criterios de selección inicial y el proceso de contratación de red fueron desarrollados por miembros del Centro. Estos miembros también pueden contribuir a eventos de red, tales como: conferencias bienales, diálogos web y boletines.

▪ ¿Quiénes son sus asociados?

Los miembros del Centro y de *Ciudades Sostenibles: Red Plus* provienen de 43 ciudades pertenecientes a 14 países (Australia, Sri Lanka, Rumania, Canadá, México, Brasil, Senegal, Tanzania, África, USA, Filipinas, Costa Rica, Korea del Sur y Mongolia).

Por continente y nacionalidad encontramos que en América se concentran la mayor parte de las ciudades (30 de 43): Canadá con 19, USA con 4, México con 3, Brasil con 3 y Costa Rica con 1. En África encontramos a Sri Lanka con 5, Sudáfrica con 1, Tanzania con 1 y Senegal con 1. En Europa encontramos a Rumania con 1. En Asia se encuentra Filipinas con 1, Korea del Sur con 1, Mongolia con 1 y por último, Oceanía que concentra una ciudad en Australia.

A continuación se presenta la tabla 1 en la que se señala la ciudad y país, así como la población de tales localidades. Claramente se observa que las ciudades miembro difieren en cuanto a población, en algunas se supera el millón de habitantes, mientras que en la mayoría de ellas su población se concentra desde 8,000 habitantes.

Tomar en consideración el dato poblacional, es relevante en función de que los problemas y recursos disponibles de ciudad a ciudad son variados, y aunque nunca habrá recursos suficientes, y el contexto social, económico y políticos de los asociados sea distinto, lo destacado de los grupos de ciudades pertenecientes a *Red Plus* está en que sus socios han logrado superar las complicaciones que de dichas condiciones puedan derivar, estableciendo lazos duraderos y beneficiosos para sus comunidades.

En lo que concierne al perfil de sus ciudades asociadas, se trata de gobiernos locales con un nivel de desarrollo humano que no es homogéneo, asimismo se trata de ciudades medias y metropolitanas.

**Cuadro 5. Ciudades asociadas a Red Plus**

<b>Ciudad o región</b>	<b>Población</b>	<b>Ciudad o región</b>	<b>Población</b>
Adelaide, Australia	1,158,259	Montreal, Canadá	3,635,570
Badulla, Sri Lanka	780,000	Moratuwa, Sri Lanka	177,190
Bucharest, Romania	1,945,000	National Capital Commission, Canadá	Sin información
Calgary, Canadá	1,043,000	Niagara, Canadá	430,000
Canmore, Canadá	12,040	Nuwara Eliya, Sri Lanka	703,610
Chattanooga, USA	476,700	Okanagan Indian Brand, Canadá	1,800
Chihuahua, México	3,241,444	Olympia, USA	42,520
Cochrane, Canadá	13,760	Ottawa, Canadá	812,000
Colima, México	132,273	Port Alberni, Canadá	17,550
Curitiba, Brasil	1,828,092	Porto Alegre, Brasil	1,430,220
Dakar, Senegal	2,564,900	Portland, USA	2,159,720
Dar es Saalam, Tanzania	2,809,000	Regina, Canadá	205,000
Durban, South Africa	3,470,000	Saint John, Canadá	75,000
Edmonton, Canadá	1,040,000	San Fernando, Filipinas	114,850
Galineau, Canadá	242,125	San José Costa Rica	1,611,700
Halifax, Canadá	372,680	Salvador, Brasil	2,948,800
Iqaluit, Canadá	6,200	Suncheon, Korea del Sur	270,270
Matale, Sri Lanka	37,000	Toronto, Canadá	5,500,000
Matamoros, México	422,750	Ulaanbaatar, Mongolia	1,067,475
Matara, Sri Lanka	761,400	Vernon, Canadá	35,950
Metro Vancouver, Canadá	2,250,000	Whistler, Canadá	9,900

Montpelier, USA	8,100	
Total		46,319,575
Fuente: Paper City-to-City Learning, Nola-Kate Seymoar, Zoe Mullard, Marena Winstanley, Infraestructure Canada and International Centre for Sustainable Cities, 2009.		

Hasta ahora se trata de una red pequeña en relación con otras que agrupan a un mayor número de ciudades, aunque se define como una red abierta a la incorporación de nuevos socios bajo condiciones muy concretas (inactividad de socios actuales que causa baja).

La dinámica de incorporación de otras ciudades es relativamente sencilla, inicia con el envío de una carta intención y se formaliza a través de la firma de un memorando de entendimiento en donde la ciudad aspirante a ser miembro de *Ciudades Sostenibles: Red Plus* se compromete a adoptar los de la red en la gestión sus problemas urbanos, así como también a participar en los intercambios bienales y en los talleres que se llevan a cabo.<sup>26</sup> Las ciudades asociadas a la Red Plus deben tomar en consideración que los trabajos e intercambios desarrollados al interior de la red requieren del apoyo financiero de sus asociados. Por tanto las ciudades socias deben disponer de recursos para asistir a los encuentros bienales, así como para la implementación de proyectos que hayan sido diseñados al interior de la red.

En lo referente a las cuotas de afiliación *Ciudades Sostenibles: Red Plus* fija un monto anual para las ciudades que oscila entre 150 a 7,000 dólares canadienses, los cálculos para cada socio se definen observando el tamaño de la ciudad (criterio de población) y el Producto Interno Bruto Nacional.

- Objetivo y principales formas de acción

*Ciudades Sostenibles: Red Plus* tiene como objetivo es ser el espacio de encuentro de los miembros del Centro a fin de que éstos puedan compartir experiencias, difundir buenas prácticas, implementar políticas a partir del

---

<sup>26</sup> Esta información fue proporcionada por Miss Zoe Mullard, Asociado de Ciudades Sostenibles y de la Red Plus.

aprendizaje que se obtiene de los intercambios de conocimientos entre sus miembros.

A su vez, el Centro tiene como principal objetivo acelerar la transferencia de aprendizaje, conocimiento e investigación de ciudad a ciudad sobre el desarrollo sostenible, a partir de la muestra de experiencias. Para ello, cuenta con dos mecanismos: la demostración práctica de proyectos y el aprendizaje a partir de las redes. (Seymoar, 2009: 4).

A partir de los objetivos anteriores el Centro crea en 2004 Red Plus la cual se concibe como un espacio para discutir y analizar experiencias de gestión local, intercambio y transmisión de conocimientos, fortaleciendo así el aprendizaje en redes.

La línea temática de esta red es la planificación urbana sostenible, los problemas públicos que han sido estudiados al interior de ésta y sobre los cuales se han generado proyectos son: ordenamiento del territorio, transporte, residuos sólidos, eficiencia energética, reducción de la pobreza y gobernabilidad urbana.

Esta red pone especial énfasis en la planeación estratégica local, como una herramienta de gran valor para encaminar la gestión municipal hacia un enfoque de sostenibilidad urbana.

Los medios de los que se vale esta red para mantener la comunicación y el intercambio de experiencias son: conferencias bienales, cursos de capacitación, y comunicación a través de un blog.

Las experiencias y temas que han son abordados por los gobiernos locales socios de la red se orientan desde el enfoque de planeación urbana sostenible en el largo plazo, sea cual sea el tema de interés local.

Las ciudades socias de esta red llevan a cabo un constante intercambio de experiencias de sus pares locales en otras partes del mundo, acceden a cursos de capacitación para sus funcionarios, reciben a “técnicos en gestión local” en sus localidades, conocen el modelo de gestión y planificación del Centro Internacional para Ciudades Sostenibles y buscan implementarlo tomando en consideración sus condiciones y especificidades locales.

La Red valora el proceso de aprendizaje de las ciudades y acerca de ello ha realizado varios estudios, en donde se reconoce que el aprendizaje es necesario para mejorar las posibilidades de éxito y replicabilidad de proyectos y prácticas exitosas, así como de un aprovechamiento maximizador de recursos escasos.(Seymoar, 2009)

- Metodología de la Red

La Red Plus ha estructurado su metodología de trabajo con ciudades tomando como punto de partida que éstas deben desempeñar un activo papel en la planificación urbana sostenible a través de proyectos y programas propios, en los que pueden solicitar la colaboración de la Red.

Su metodología se basa en la planificación con enfoque de desarrollo sostenible, para desarrollarla, Red Plus promueve entre sus asociados la adopción del “Ciclo de la Planificación”, el cual se estructura de la siguiente manera:

- ❖ Tomar conciencia de su entorno
- ❖ Desarrollar una visión de ciudad sostenible a largo plazo
- ❖ Establecer una línea temática y explorar opciones
- ❖ Desarrollar estrategias
- ❖ Implementar
- ❖ Monitorear, reportar y adaptar

Asimismo, el ciclo debe dar cumplimiento a los siguientes principios:

- 1) *Sensibilización*: esto significa que los ciudadanos que habitan en el territorio local deben estar consientes de la necesidad de que sus gobiernos gestionen los temas de interés comunitario bajo un enfoque de sostenibilidad. A partir de ese momento se puede pensar en comenzar a planear estratégicamente y a largo plazo.
- 2) *Visión*: debe ser resultado de un ejercicio reflexivo entre los miembros de la comunidad, lo que implica una responsabilidad destacada para el gobierno local, al ser éste quien debe buscar recoger la gran mayoría de las visiones de los ciudadanos sobre su ciudad en un periodo de al menos dos generaciones futuras (100 años). Para esta estructuración de ideas, se pueden recurrir a procesos de participación a gran escala o bien a los de tipo multisectorial tales como conferencias y mesas redondas. La visión de la ciudad será muestra de los valores de la comunidad.
- 3) *Selección de ejes rectores*: con ello se busca seleccionar de entre los temas de la gestión local a aquellos que pueden ser trabajados como miembro de *Plus Network*. Aquí se desarrolla la planeación local sostenible y se busca enfocar un problema específico, así como sus áreas de oportunidad.
- 4) *Desarrollo de estrategias*: en donde se determine el cumplimiento de objetivos
- 5) *Aplicación*: en donde se debe considerar la huella ecológica de las acciones
- 6) *Seguimiento y evaluación*: requiere la presentación de informes de impacto y resultados.

- Financiamiento de sus acciones

Red Plus ha encontrado como medios de financiamiento para sus acciones el apoyo de la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional para la realización de actividades de capacitación a sus ciudades asociadas.

De igual manera, la Red Plus se provee de recursos financieros por concepto de la venta de algunos servicios, así como por el acceso a subvenciones, donaciones y contribuciones de sus asociados, del sector público, el privado y, de organismos internacionales.

Generalmente esta red sirve como espacio de encuentro y colaboración, pero el desarrollo de proyectos depende, en cuestiones de financiamiento, de que las ciudades asociadas dispongan de cierto nivel de recursos o bien estén dispuestas a buscar fuentes alternativas de financiamiento.

- Beneficios para los socios de la Red<sup>27</sup>

Los asociados a la red *Ciudades Sostenibles: Red Plus* disponen de beneficios orientados fundamentalmente a mejorar sus métodos de gestión de los problemas públicos y avanzar en la transformación de sus espacios locales en ciudades sostenibles, por tanto:

- ❖ La *construcción de capacidades* es considerada uno de los beneficios al ser miembro de esta red. Las ciudades socias de la red pueden acceder a cursos y talleres sobre sostenibilidad urbana, así como a los recursos de investigación impresos o producidos por *Plus Network*.
- ❖ La *metodología* de las acciones se basa en la planificación, pero también se orienta a las ciudades asociadas sobre las acciones que pretenden llevar a la práctica, a partir de experiencias ya realizadas en otras ciudades, con lo cual se ponen en evidencia aciertos y errores, intentando con ello que la ciudad que está por implementar un proyecto cometa el menor número de errores. Desde este enfoque, las ciudades son vistas como laboratorios urbanos en donde lo teórico se lleva a la práctica y hace posible observar las desviaciones a las expectativas originalmente señaladas como resultados

---

<sup>27</sup> Los beneficios que serán enunciados en este apartado fueron tomados del documento: Frequently asked questions, disponible en la página web de Sustainable Cities: Plus Network.

esperados. Cuando se logra recuperar y documentar las experiencias de las ciudades es posible evitar costosos errores de gestión.

- ❖ Hacer de las ciudades espacios de confianza para los ciudadanos y los inversionistas, es considerado un beneficio al ser parte de esta red. Esto se logra a partir del diseño de una planeación del desarrollo sostenible a largo plazo, en donde una ciudad confiable es aquella que lleva a cabo sus procesos de gestión pública (de tipo administrativo, financiero y de prestación de servicios) de manera ordenada, eficiente, segura y no corruptible.
- ❖ Otro de los beneficios se encuentra en los eventos de alto perfil que lleva a cabo el Centro Internacional para Ciudades Sostenibles y la Red Plus y aquellos otros a los que es invitada, en donde las ciudades socias tienen la oportunidad de presentar a su ciudad y obtener recursos para sus proyectos.
- ❖ Asimismo, se considera que la red constituye un espacio de encuentro en donde los asociados pueden establecer una relación horizontal sin importar sus niveles de desarrollo, en este espacio lo que se busca es encontrar coincidencias en los métodos, procesos, formas de gestión, problemas y alternativas, a fin de construir espacios comunes de entendimiento y cooperación para el desarrollo.
- ❖ Por último, se considera como un beneficio más al ser parte de esta red el otorgar condiciones favorables a las empresas e inversionistas para que puedan desarrollar sus actividades productivas siguiendo los lineamientos y condiciones que dicta un gobierno confiable.

### 3.3 Perfil general del municipio de Colima

La ciudad de Colima es uno de los 10 municipios que integran el estado de Colima, su Índice de Desarrollo Humano municipal (2005) se ubica en 0.8870, se trata del segundo municipio de esta entidad que cuenta con un IDH superior a la media estatal de 0.7985 y la nacional de 0.8200.

Su nivel de marginación, el grado es muy bajo, como se observa en los indicadores estatales. La entidad federativa mantiene un índice de marginación es de -0.73788, y el índice de rezago social con un grado muy bajo de -0.75695.

El municipio pertenece a una entidad federativa pequeña en comparación con el resto del país, el estado de Colima tiene una extensión territorial de 5, 625 kilómetros cuadrados, su población es de poco más de 550,000 habitantes.

El municipio de Colima se divide en 145 localidades de las cuales sólo una es considerada urbana, mientras que, el resto son de tipo rural. De acuerdo con el censo de 2010 de INEGI, el municipio concentra una población de 132,273 habitantes.

Su tasa de crecimiento poblacional a 10 años se estima en 38, 000 habitantes (Plan Municipal de Desarrollo 2007-2009) la cual se considera como estable en relación con la tasa de crecimiento de la década pasada, sin embargo, es importante tomar en consideración que a mayor población se demandarán mayores servicios básicos en materia de salud, educación, transporte y por supuesto de empleo.

### 3.3.1 La cooperación descentralizada del municipio de Colima a través de su Instituto Municipal de Planeación (IPCO)<sup>28</sup>

Se ha mencionado a lo largo de esta investigación que en México la práctica de cooperación descentralizada es aún muy incipiente, condiciones tales como la dependencia económica de los gobiernos locales del poder federal y la descentralización de competencias que no ha acompañado el desarrollo de capacidades locales para hacer frente a los retos globales.

En el caso de Colima, esta ciudad no cuenta con una oficina de asuntos internacionales, ni con un reglamento que regule la actividad exterior del municipio, sin embargo, ello no ha resultado en un impedimento para que decida establecer relaciones de cooperación descentralizada en red.

---

<sup>28</sup> La información vertida en este apartado corresponde a datos proporcionados por el Instituto de Planeación Municipal de Colima a través de la Arq. Gisela Méndez.

El municipio ha decidido posicionar el tema de planeación para el desarrollo metropolitano desde las filas de la Red Plus. Actualmente, la Zona Metropolitana de Colima es incluida dentro del Fondo Metropolitano, el cual pone a disposición del municipio ciertos recursos que permiten poner en práctica su objetivo estratégico: planear con enfoque metropolitano y buscar hacer de su ciudad un espacio sostenible.

Hasta ahora no se ha presentado en otras áreas de la administración pública de este municipio el interés tan activo por vincular al municipio en el extranjero a partir de una oficina especializada o bien por desarrollar vínculos en otros temas que no estén relacionados con la planeación metropolitana.

A su vez, otro tipo de vínculos que el municipio ha establecido se han orientado hacia la captación de donaciones en especie (uniformes, camiones de bomberos, etc. Por lo que, solamente en el tema de la planeación del espacio urbano en el municipio se ha logrado concretar un tipo de actividad internacional a través del vínculo de redes. Al respecto se puede afirmar que la pertenencia a la Red Plus ha influido en la visión que el municipio tiene sobre su forma de planear. Esto ha resultado más evidente con el intento por integrar los principios y la metodología de la planificación establecidos por la Red Plus en el Plan Municipal de Desarrollo de la administración actual.

Los esfuerzos de planeación se han concentrado en el desarrollo de una política de movilidad urbana y transporte, que por voluntad local permaneció dentro de las competencias de gestión del municipio, a pesar de que podía ser delegada como un problema para el gobierno estatal.

El papel que desempeña IPCO en la gestión de iniciativas de vinculación exterior y de cooperación descentralizada se percibe aún como limitado, pues se trata de esfuerzos desde un instituto de la administración pública descentralizada o paramunicipal, por lo que, hace falta un esfuerzo conjunto del Ayuntamiento para definir tanto una agenda como una estrategia de acción exterior.

- Programas en proceso de implementación por parte de IPCO

Derivado del trabajo como asociado de la Red Plus, el municipio a través del Instituto de Planeación desarrollo una Agenda Estratégica de Movilidad y Transporte para la Zona Metropolitana de Colima.

De igual manera, en concordancia con los trabajos de la red se ha inscrito como beneficiario en el programa de intercambio promovido por Plus Network.

Acerca de este programa, su objetivo principal es apoyar la capacitación de profesionistas jóvenes canadienses, a través del trabajo práctico en el exterior.

El financiamiento de este programa corresponde a la Agencia de Cooperación Canadiense. Para el caso de Colima, durante periodos de 6 meses y por un lapso de tres años recibirá a profesionistas que trabajen temas relacionados con los objetivos comunes de la Red y del Municipio, fundamentalmente sobre planeación comunitaria y cohesión social a través de la planeación.

Recientemente y de manera adicional a los proyectos de transporte y ordenamiento urbano implementados por el municipio de Colima y en los que la Red Plus se ha involucrado, se encuentra en su primera fase de diseño el proyecto “Imagina Colima”.

Imagina Colima se basa en experiencias anteriores de ciudades como Durban y Calgary, quienes implementaron este tipo de proyecto con el objetivo de incluir a los ciudadanos en la mejora de la gestión del espacio urbano, este proyecto busca una apropiación o empoderamiento colectivo de la ciudadanía en la gestión de programas y proyectos.

El proyecto “Imagina Colima” intenta convocar a los diferentes actores sociales a colaborar con el gobierno local en la construcción de una ciudad inclusiva, con mejores posibilidades de transporte, con espacios públicos como puntos de reunión de la comunidad, con ciudadanos conscientes de su realidad como colectividad y unidos por su cultura.

Aunque por ahora no es posible evaluar impacto de este proyecto, se puede prever que sus resultados serán positivos pues la dinámica de trabajo de la Red Plus se orienta al aprendizaje de las ciudades a partir de una valoración de los errores que otras ciudades han experimentado.

- Colima: tipo de vínculos con socios del extranjero

Ya hemos visto que la cooperación descentralizada se vale de ciertos mecanismos, de entre los cuales figuran los hermanamientos. Colima tiene firmados algunos acuerdos de hermanamiento con ciudades de Estados Unidos de América, sin embargo, su nivel de operatividad es nulo y en varios casos no se encuentran registrados antes la Secretaría de Relaciones Exteriores.

De igual manera, la administración municipal no ha mostrado interés por volverlos operativos y crear planes de trabajo conjunto entre la ciudad de Colima y sus ciudades hermanas en el extranjero.

Por otra parte, se encuentran las redes en donde la experiencia del municipio como socio de Red Plus ha sido un primer acercamiento a lo que es la dinámica de la cooperación descentralizada.

Como los principales intereses para desarrollar una actividad exterior de parte del municipio, se encuentran:

- ❖ El intercambio de experiencias y conocimientos, es decir, un tipo de cooperación técnica y;
- ❖ La diversificación de fuentes de financiamiento para proyectos, ya que los recursos del municipio son escasos.

#### **Cuadro 6. Reconocimientos al municipio de Colima**

<b>Año</b>	<b>Reconocimiento</b>
<b>2010</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Special National Prize for Urban Transportation and Mobility con el proyecto: –Contributions from a Small City on Transportation and Mobility in Mexico: A Case Study of the Urban Metropolitan Zone of Colima”.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El estudio de Competitividad de los Estados Unidos Mexicanos 2010, elaborado por el</li> </ul>

<p style="text-align: center;"><b>2010</b></p>	<p>Instituto Tecnológico de Monterrey, ubicada al Estado de Colima en el lugar número 4 dentro del Índice General de Competitividad.</p>
<p style="text-align: center;"><b>2010</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El estudio del Índice de Competitividad Turística 2010 elaborado por Instituto Tecnológico de Monterrey señala que Colima sigue siendo la entidad más segura del país.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>2009</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Banco Mundial en su análisis “Doing Business” en México, posiciona a Colima en el 6to lugar en la facilidad para hacer negocios.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>2009</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ El Consejo Mundial para la Calidad reconoce la confiabilidad del gobierno municipal de Colima, por lo que se recibe el Reconocimiento Internacional IWA4 a través de la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><b>2008</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reconocimiento Nacional a la Innovación, Modernización y Desarrollo Administrativo, otorgado por Instituciones como ITESM, INAP, INFOTEC.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La tercera encuesta sobre calidad de vida, realizada por el Grupo Reforma en el</li> </ul>

<b>2007</b>	2007, Colima es la ciudad con mayor calidad de vida en el país.
<b>Sin fecha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La encuesta "Ciudades del futuro de Norte América" realizada por la revista inglesa Foreign Direct Investment, Colima obtuvo el 1er Lugar en el segmento de Costos más eficientes y el 6o lugar en el Listado de las 10 mejores ciudades pequeñas, ambos en la categoría de pequeñas ciudades</li> </ul>
Fuente: Secretaria de Desarrollo Económico del Municipio de Colima	

### 3. 4 Análisis de caso

El análisis se construirá a partir de los elementos teóricos ya expuestos. La red *Ciudades Sostenibles: Red Plus* es resultado de un esfuerzo conjunto entre instituciones canadienses del sector gubernamental, social y privado. Por su origen no puede decirse que es un ejemplo de práctica de cooperación descentralizada, sin embargo, por el tipo de acciones que realiza sí.

Aunque desde sus inicios la Red Plus demostró ser un espacio de encuentro y aprendizaje para ciudades de cualquier parte del mundo, la realidad es que nunca ha sido su intención constituirse en una gran red de ciudades como es el caso de otras redes, tales como: Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Ciudades y Municipios o la Unión Iberoamericana de Municipalistas, por mencionar algunas. Sino que, sus intereses se concentran en consolidarse como una red de alto nivel integrada por ciudades comprometidas con el desarrollo sostenible.

Actualmente sus asociados, financiadores y asesores reúnen tanto a ciudades como a otros actores públicos locales, tales como: organizaciones civiles internacionales, empresas, universidades e institutos de investigación, ello hace factible el hablar de una red de ciudades que incluye en la gestión del desarrollo sostenible a un espectro amplio de actores involucrados tanto en este tema como en el que es considerado su eje transversal la planeación a largo plazo.

En el capítulo 1 se señalaron las características distintivas de la cooperación descentralizada, a continuación se sintetizan a fin de poder hacer un análisis de la Red Plus.

#### **Cuadro 7. Características de la Cooperación Descentralizada**

a) Enfoque	De socios y no bajo el precepto de donante-receptor.
b) Objetivos	Contribuir al desarrollo local y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales.
c) Actores	Actores provenientes de sector público local gubernamental, social, privado, así como internacional (agencias y organismos internacionales).
d) Marco de acción	Se mueve en los espacios de la democracia local, descentralización y autonomía.
e) Ámbito de acción	Problemas glocales, es decir, aquellos que se posicionan en los contextos internacionales
f) Temática	Cohesión social, economía local,

	turismo, cultura, salud, educación, sociedad de la información, planeación urbana, entre otros.
g) Modalidades	Directa, indirecta, multilateral, supralocal y en redes.
h) Principios	Reciprocidad en las acciones, aprendizaje y beneficio mutuo, cofinanciamiento y complementariedad de las acciones, en suma, la gestión directa y comprometida desde los gobiernos locales.
Elaboración propia a partir de autores como: (Zapata, 2007) (Barreiro, 2007) (Huerto, 2008) (Díaz, 2008) (Bautista Flores, 2009), (Ziccardi, 2007) entre otros.	

### 3.4.1 Análisis de Ciudades Sostenibles: Red Plus

Ciudades sostenibles: Red Plus se describe a sí misma como una red pequeña que no tiene intenciones de crecer en el futuro, esto marca una diferencia con respecto a otras redes de gobiernos locales<sup>29</sup> que si buscan ampliar su número de asociados. En el caso de la Red Plus, se mantiene una visión de que la red debe mantenerse pequeña a fin de que los vínculos entre los asociados se refuercen a través de la generación, intercambio y difusión de conocimientos favoreciendo el aprendizaje entre socios.

El que sea una red pequeña permite a los responsables de la Red dar un seguimiento más puntual al trabajo de sus asociados y apoyarlos con sus propios recursos (humanos, técnicos y financieros).

<sup>29</sup> La Unión Iberoamericana de Municipalistas, la Red Internacional de Ciudades Educadoras, la Red Internacional de Ciudades Hermanas son ejemplos de redes que si buscan ampliar su número de miembros.

El temático eje de las acciones de la Red Plus es el desarrollo sostenible a través de la planificación urbana. El tema de desarrollo sostenible ha cobrado relevancia desde la década de los noventa. En eventos y declaratorias internacionales se ha enfatizado en el tema de desarrollo local sostenible.

En este sentido destacan la Carta de Berlín de 1992 *“Iniciativas locales para un desarrollo sostenible”*, la Cumbre de las Ciudades, celebrada en Estambul en junio de 1996, la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1994 de la que derivó la construcción de la Agenda 21 y las posteriores agendas locales 21, la Primera Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenible de mayo de 1994 de la que derivó la Carta de Aalborg, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Carta Aalborg +10 en 2004 y varias declaraciones más en torno al tema.

Para la Red Plus una ciudad sostenible se caracteriza por planear sus acciones de gestión urbana a través de una proyección en el mediano y largo plazo. Está enfocada a mejorar y desarrollar las capacidades humanas de sus funcionarios públicos con el fin de que puedan prestar mejores servicios a la sociedad.

Las ciudades sostenibles no necesariamente disponen de recursos abundantes, por lo que requieren eficiencia y eficacia en la gestión de sus problemas públicos. Asimismo, al estar conscientes de sus limitaciones eso les da oportunidad de explotar su potencial para atraer recursos de otros gobiernos (nacionales y del extranjero) así como de instituciones y organismos internacionales.

Asimismo, Red Plus identifica como principales problemas de las ciudades para el desarrollo de una gestión urbana sostenible:

- La falta de fuentes de financiamiento;
- La falta de recursos humanos, esto es, de técnicos y no de líderes políticos;
- La falta de continuidad en el apoyo político;
- Experiencia limitada de las ciudades;
- Ausencia de conocimientos especializados y de orden práctico que permitan pasar de las visiones y planes a las acciones; y
- La falta de capacidad para cambiar el comportamiento público excesivamente burocrático.

En el siguiente cuadro es posible observar los elementos de análisis de la Red Plus en relación con las características distintivas de la cooperación descentralizada.

**Cuadro 8. Análisis de la red plus como una actividad de cooperación descentralizada**

<b>Cooperación Descentralizada</b>	<b>Red Plus</b>	<b>Análisis</b>
Enfoque: socios	Enfoque: socios	Los miembros de la red son considerados socios y como tales deben cumplir con el compromiso de generar conocimiento, difundirlo y desarrollar vínculos entre asociados en beneficio mutuo.
Objetivo: incidir en los procesos de desarrollo local a través de las políticas públicas.	Objetivo: apoyar a sus asociados para construir ciudades sostenibles basadas en ejercicios de planificación a largo plazo.	<p>Los objetivos son distintos en cuanto al alcance de las acciones, la cooperación descentralizada se enfoca en el desarrollo local, mientras que, su modalidad en red es distinta en cuanto a: cómo plantear su objetivo de mejorar las condiciones sociales existentes, la Red Plus considera que la ciudad debe convertirse en un espacio sostenible y ello necesariamente tiene un impacto en el desarrollo local.</p> <p>Por tanto, el objetivo de la red define el tipo de acciones y éstas pueden comprender un universo más pequeño que el de la cooperación</p>

		descentralizada.
Actores: locales e internacionales en función de la modalidad de que se trate.	Actores: sólo asociados	Las redes de gobiernos locales generalmente tienen la característica de diseñar sus proyectos entre asociados y cofinanciar su implementación.
Marco de acción: es deseable que sean contextos descentralizados, democráticos y autónomos.	Marco de acción: da por hecho que los gobiernos locales asociados deben gozar de un nivel adecuado de descentralización, democracia y autonomía.	<p>La Red desarrolla sus proyectos tomando como referencia que sus asociados pertenecen a gobiernos democráticos y/o con cierto grado de descentralización de competencias y recursos.</p> <p>Es fundamental que los gobiernos asociados a la red tomen en consideración que su participación en dicha red no constituye una fuente de recursos financieros, sino más bien, se trata de una red que requiere de sus asociados disponibilidad de recursos (humanos, técnicos y financieros) para que éstos puedan formar parte en el diseño e implementación de proyectos que se articulan al interior de la red.</p>
Ámbito de acción: limitado a las competencias de los	Ámbito de acción: la planificación a largo plazo	Para la Red Plus lo más importante en el desarrollo de sus proyectos es que sus asociados tengan

gobiernos locales.	orientada hacia la construcción de ciudades sostenibles.	competencias en el ámbito de la planificación urbana y ello permita el diseño de proyectos.  Se valora también el “expertis” o conocimientos que los asociados puedan transmitir a los demás miembros, asimismo, la Red Plus se interesa en conocer cómo es el proceso de aprendizaje de sus ciudades y cómo mejorarlo.
Temáticas relacionadas con el desarrollo local.	Temática: Ciudad sostenible que comprende aspectos sociales, económicos y de prestación de servicios.	Por tratarse de una red su temática es muy concreta: construcción de ciudades sostenibles. Los temas abordados en sus b son: manejo de residuos, urbanización verde, transporte sostenible,
Modalidad: directa, indirecta, multilateral, supralocal y redes.	Modalidad: redes	Se trata de una red integrada por una Secretaría General, un Comité Directivo y un panel internacional de asesores. La forma de organización interior de las redes no es homogénea, por lo que, si tratamos de comparar su estructura con la de otra red será difícil encontrar grandes similitudes.
Principios: reciprocidad, mutuo beneficio, complementariedad	Principios: sensibilización, visión, selección de ejes rectores, desarrollo de estrategias,	Esta red ha establecido sus principios de acción pensando en las responsabilidades que adquieren sus asociados en sus ciudades de origen al

y cofinanciamiento	aplicación, seguimiento y evaluación.	pertener a la red.  Los directivos responsables de la red dan seguimiento a las actividades, proyectos y programas de la gestión de sus ciudades y buscan complementarlos con el envío de expertos, encuentros bienales y comunicación permanente.
Elaboración propia.		

En el cuadro 8 ha sido posible observar de forma más clara el enfoque, objetivos, ámbito de acción, temáticas y principios que definen a la Red Plus como una actividad de cooperación descentralizada.

De lo anteriores destaca la coincidencia en el enfoque de la Red Plus con el de la cooperación descentralizada, es decir, la visión sobre el gobierno local o la ciudad como un socio que cuenta con sus propios recursos y que se encuentra dispuesto a invertirlos en un proyecto conjunto de acción exterior en red. Por tanto, el trabajo como miembro de una red exige un alto nivel de compromiso en cuanto a voluntad para en ocasiones dar y en otras recibir.

En cuanto a los objetivos, la cooperación descentralizada busca contribuir al desarrollo local en muy diversas formas, mientras que, la Red Plus concentra sus esfuerzos en que las ciudades se comprometan a transformarse en espacios sostenibles a partir del uso de una herramienta administrativa: la planeación.

Los actores, la cooperación descentralizada pueden ser muy variados, sin embargo, pensando concretamente en las redes se observa que en el diseño e implementación de proyectos se prefiere que sean los asociados quienes lo desarrollen, mientras que, se aceptan fuentes alternativas de financiamiento.

En el caso de la Red Plus ésta considera entre sus actores a aquellos asociados provenientes del sector privado y social, así como a la Agencia Canadiense de Cooperación Internacional.

En lo que concierne al marco de acción cualquier actividad de vinculación requiere de los tres elementos señalados en el cuadro 6: democracia local, descentralización y autonomía local. La relevancia del marco de acción está en que establece las condiciones de contexto y ello amplía o restringe el ámbito de acción de la cooperación descentralizada (sea cual sea la modalidad de que se trate).

El ámbito de acción de la cooperación descentralizada se concentra en atender temas propios de la gestión local y lograr en algunos casos mayor cohesión social. Para el caso de la Red Plus el ámbito de acción está en la planificación urbana, la cual permite transformar la gestión de las ciudades hacia un modelo sostenible con visión de largo plazo.

En cuanto a cumplimiento de los principios de la cooperación descentralizada desde el municipio con socio de la Red, el IPCO manifestó (en la entrevista realizada) que desconocía cuáles eran los principios de la cooperación descentralizada, sin embargo, al señalárselos en otra pregunta, pudo relacionarlos de manera coherente con el trabajo que lleva a cabo como socio de la Red Plus.

Por último, la red no pretende financiar a los asociados en sus proyectos, aunque cuenta con el apoyo del Centro Internacional para Ciudades Sostenibles y la Agencia Canadiense de cooperación internacional para la implementación de proyectos como parte del trabajo de Red Plus.

**Cuadro 9. Análisis de la Red Plus en relación con la cooperación en red, la agenda y las políticas públicas**

<b>Cooperación descentralizada en redes</b>	<b>Agenda pública, agenda “paralela” y políticas públicas</b>	<b>Análisis de la Red Plus</b>
<p>Enfoque: relaciones horizontales entre socios.</p> <p>Temáticas específicas que se trabajan por proyecto.</p>	<p>Enfoque: temático, por programa y proyecto</p>	<p>El enfoque de la red es actual y coincidente con el de la cooperación descentralizada.</p> <p>Su enfoque es temático aunque no por ello limitado, el tema eje es la sostenibilidad urbana y su tema transversal la planificación urbana.</p> <p>Su visión de ciudad sostenible no se concentra únicamente en las políticas medioambientales, ello le permite enfocarse al diseño de proyectos que atienden varios problemas de las ciudades como: paisaje, espacios públicos, movilidad, transporte, ordenamiento territorial, empoderamiento de la mujer, entre otros temas.</p>

Actores: públicos locales, sociales y privados	Actores: gubernamentales, sociales y privados	<p>Considera la participación de sus gobiernos locales asociados como trascendental en el proceso de aprendizaje e intercambio de experiencias.</p> <p>Los gobiernos nacionales, agencias, empresas y fundaciones son considerados actores que pueden financiar los trabajos de la Red Plus, pero no son éstos los que diseñan e implementan los proyectos.</p>
Objetivo: desarrollo local	Objetivo: atención a temas contenidos en la agenda pública.	<p>Deben establecerse a partir de la estrategia de acción exterior del gobierno local.</p> <p>La Red solicita a sus asociados que definan algún objetivo como socios y que este vinculado a su gestión pública cotidiana.</p>
Agenda paralela de acción exterior: se busca que tenga coherencia con la agenda pública local (sea tradicional, ampliada o integral).	<p>Agenda pública (tradicional, ampliada o integral)</p> <p>Los elementos a considerar para que un asunto entre en la agenda como problema son: debe ser un tema conocido por el público, que debe atenderse</p>	<p>La Red Plus no incide en la definición de la agenda <del>paralela</del>” de acción exterior, esta ya debe estar construida (preferentemente) antes de iniciar contactos o vínculos en el exterior.</p> <p>La agenda <del>paralela</del>” se define en función de los temas o asuntos de la agenda pública local.</p> <p>El concepto de agenda <del>paralela</del>” de acción exterior ha</p>

	<p>y corresponda a alguna entidad gubernamental el darle salida.</p>	<p>sido construido en esta investigación. Este concepto intenta dar una orientación sobre los aspectos a tomar en consideración previo a decidir establecer vínculos con el exterior.</p> <p>Contar con una agenda permite no improvisar y dirigir esfuerzos en la consecución de ciertos objetivos, evitando así el desperdicio de recursos.</p>
<p>Diseño de políticas, programas y proyectos: resultado del consenso entre asociados</p>	<p>Corresponde a la entidad gubernamental el diseño de políticas públicas bajo la forma de proyectos y programas.</p>	<p>La Red Plus intenta incidir en las políticas públicas de sus asociados, atendiendo al principio de complementariedad de la cooperación descentralizada.</p> <p>Como se trata de una red pequeña se busca estar en contacto con los asociados de manera frecuente, ello con la intención de detectar que puede aportar la red a la gestión pública local cotidiana.</p>
<p>Implementación de proyectos: corresponde a los asociados.</p>	<p>Implementación de proyectos: los actores que participaron en el diseño de la política son quienes pueden</p>	<p>La implementación de proyectos en donde incidió la red corresponde a los gobiernos locales asociados, de igual manera se considera la sensibilización como un elemento de gran relevancia, pero en muy pocos casos</p>

	<p>implementarla.</p> <p>De igual manera se puede recurrir al apoyo del sector social y privado para implementar la política.</p>	<p>alcanzado.</p> <p>La Red Plus ha logrado esta sensibilización con un proyectos denominado: Empoderamiento de las mujeres en la reconstrucción después de desastres en Turquía (<i>Empowering Women in Post Disaster Reconstruction in Turkey</i>). Este proyecto forma parte del enfoque de sostenibilidad social de la Red Plus.</p>
<p>Evaluación de proyectos: se realiza a través de evaluadores internos (socios) o externos (el sector social, académico o privado).</p> <p>En ocasiones falta rigor en las evaluaciones y ello es más evidente en la documentación de las experiencias.</p>	<p>Se da poca importancia al seguimiento entre el tema de la agenda y la implementación de la política.</p> <p>Falta coherencia entre: el problema, su inserción en la agenda, el diseño e implementación de la política y la evaluación de resultados.</p> <p>Las políticas públicas locales</p>	<p>La Red Plus evalúa los resultados de las políticas y proyectos implementados en sus ciudades asociadas a partir de su equipo de expertos y realiza un esfuerzo importante de recolección de experiencias, sin embargo, sigue faltando documentarlas.</p> <p>Para la red no es un requisito de admisión que sus ciudades cuenten con una agenda paralela, sin embargo, esta se vuelve necesaria en el desarrollo de una acción exterior no improvisada y más efectiva.</p>

	no se documentan.	
<p>Impacto: la cooperación descentralizada aún no logra establecer parámetros de medición, indicadores y variables que sean reflejo de los beneficios de participar en las redes.</p> <p>La medición es difícil porque no se documentan las experiencias y no hay cómo establecer parámetros.</p>	<p>El impacto de las políticas públicas se mide a través de indicadores.</p> <p>La agenda no requiere esta medición, pues se trata de un referente para la atención de temas o problemas públicos.</p> <p>La agenda “paralela” es un concepto en construcción y se trata de un referente para guiar la acción exterior del gobierno local.</p>	<p>Para la Red Plus su incidencia en la definición de políticas requiere ser medida en términos de su impacto. Hasta ahora poco se ha avanzado en este sentido.</p> <p>El acceso a la información de los proyectos implementados por los asociados de Red Plus no está disponible a través de informes de resultados, por lo que, las experiencias no pueden retransmitirse a gobiernos no asociados, a menos que éstos por voluntad propia se acerquen a la red y lo soliciten.</p> <p>La ausencia de experiencias documentadas con rigor y difundidas para su estudio es casi inexistente, el medio para acceder a éstas se vuelve una investigación sobre la experiencia del funcionario responsable en turno.</p>

Elaboración propia con base en los conceptos teóricos de los capítulos 1 y 2.		

### 3.4.2 Análisis de Colima como socio de la Red Plus

Es relevante estudiar el caso del municipio de Colima, como socio de una red de ciudades, pues se trata de una de las primeras ciudades mexicanas que mantienen una experiencia de vinculación internacional en red a pesar de que se han presentado cambios de administración.<sup>30</sup>

Se trata de una ciudad que mantiene contactos internacionales de dos tipos:

- ❖ Asistenciales: bajo el enfoque donante-receptor y mediante la figura de hermanamientos, en este caso el municipio es objeto de donaciones en especie y;
- ❖ Cooperativos: donde se identifican tanto acciones de intercambio de experiencias y conocimientos bajo la forma de *cooperación técnica*, así como los vínculos de cooperación descentralizada en redes.

La actividad exterior del municipio se ha desarrollado derivado de los esfuerzos de un área de la administración pública descentralizada (paramunicipal) por lo que, más que ser resultado de una estrategia de acción exterior, se trata de una práctica en la que la voluntad de los servidores públicos de IPCO es la que permite que no se agoten los vínculos internacionales del municipio y, de ser el caso, se logre la definición de estrategias de política pública en los temas que están dentro del ámbito de competencias de IPCO.

---

<sup>30</sup> Otro caso es el del municipio de Querétaro, quien participó como socio del programa URB-AL en 2006. El proyecto “Formación de personal en municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramientas de combate a la pobreza en sus proyectos locales”. Este proyecto sobrevivió a dos administraciones municipales, sin embargo, poco tiempo después de concluido y al iniciar el siguiente periodo de gobierno, la oficina de asuntos internacionales dejó de mostrar interés por la actividad internacional del municipio y a partir de 2009 sus labores de colaboración y cooperación se han visto minimizadas, ya que su presupuesto depende de la Secretaría Particular del Presidente Municipal y desde la visión del representante máximo del Ayuntamiento, la vinculación internacional no representa una prioridad de gobierno.

Su actividad exterior es promovida desde IPCO ya que el municipio no cuenta con una oficina de asuntos internacionales, ni con normatividad propia o recursos suficientes para poner en marcha una estrategia de acción exterior.

Las fortalezas de la acción exterior de Colima se encuentran en la voluntad que se tiene desde el IPCO para llevar adelante esfuerzos encaminados hacia la transformación de su municipio en una ciudad sostenible.

La ciudad de Colima se percibe como de alto perfil, con potencial de innovación y aunque dispone de recursos financieros modestos ha logrado captar la atención del gobierno federal al ser incluida dentro del Fondo Metropolitano, lo cual a su vez, la ha vuelto más atractiva para las empresas y consultores interesados en presentar proyectos de ordenamiento urbano la Zona Metropolitana de Colima.

A su vez, la Red Plus se mantiene informada de los proyectos e ideas que se pretenden implementar en el municipio y como parte de su compromiso con la capacitación de los recursos humanos envió al municipio dos profesionales canadienses que trabajan para el Instituto de Planeación de Colima y no representan un gasto oneroso para el municipio, contrario a ello, se hace posible un intercambio de conocimientos y experiencias, se confrontan realidades distintas y al mismo tiempo se realiza un proceso de aprendizaje mutuo y generación de nuevos conocimientos.

Cabe resaltar que Colima es de las pocas ciudades mexicanas que ha logrado superar el enfoque tradicional de la cooperación internacional, basado en la idea de que algunos gobiernos son donantes y otros receptores. Este enfoque además de ser obsoleto, no resulta una carta de presentación adecuada cuando se intenta establecer algún tipo de vínculo en el exterior.

Como socio de la Red Plus Colima ha ampliado sus posibilidades de vinculación internacional, pues ello le ha puesto en contacto con las ciudades asociadas, a quienes ha conocido en los encuentros bienales de la Red. Lo cual es favorable para el desarrollo de proyectos conjuntos basados en el conocimiento mutuo de realidades distintas.

La pertenencia y permanencia activa como socio de la Red Plus ha sido un reto que el municipio ha logrado superar, son ya dos administraciones municipales las que han transcurrido desde que Colima se vinculó a Red Plus. La ciudad de Colima se incorporó a la Red Plus en 2006, cuando la ciudad de Matamoros aún permanecía activa, por lo que, ésta fue quién transmitió su experiencia a Colima.

La razón por la cual el vínculo ha permanecido se debe a la estabilidad laboral de los funcionarios del IPCO así como también al perfil profesional de su personal. Esto hace posible que la ciudad pueda mantener vínculos con el exterior (fundamentalmente a través de la red) a pesar de que no se cuenta con una oficina de asuntos internacionales, que podría ampliar los temas de vinculación exterior de la ciudad.

Asimismo, Colima no ha logrado definir su agenda “paralela” de temas con posibilidad de vinculación al exterior, ni ha diseñado su estrategia de acción exterior. Estas debilidades se ven compensadas (en cierta medida) con la vinculación que el IPCO realiza entre su trabajo y los recursos que la Red Plus pone a su disposición para integrarlos en sus políticas de gestión local.

A continuación se presenta un cuadro en el que se expone la vinculación entre agenda pública y agenda paralela con el diseño de políticas públicas, las cuales a su vez, pueden verse influenciadas por los contactos internacionales de la ciudad, en este caso, de Colima como socio de la Red Plus.

**Cuadro 10. Análisis de la agenda y las políticas públicas de Colima como socio de Red Plus**

<b>Cooperación descentralizada</b>	<b>Colima como socio de Red Plus</b>	<b>Colima: agenda y agenda paralela, estrategia y políticas públicas</b>	<b>Análisis de Colima como socio de Red Plus</b>
Enfoque socios	Enfoque socios	<p>Agenda paralela</p> <p>Estrategia temática</p> <p>Incidencia y complementariedad en las políticas públicas.</p>	<p>Colima entiende que la cooperación descentralizada requiere de percibirse como un socio y no como un receptor de fondos financieros.</p> <p>Aún no ha establecido su “agenda paralela” de actividad exterior, aunque ello no ha sido un impedimento para vincularse en el exterior, sin embargo, el municipio podría aprovechar mejor las oportunidades en el contexto internacional si diseñará su agenda “paralela” y su estrategia de acción exterior.</p> <p>Su agenda pública es “ampliada” ya que atiende temas básicos y otros relacionados con la</p>

			planeación de su desarrollo. Y ha logrado captar recursos (humanos) del exterior a través de su participación en la Red Plus lo que ha mejorado sus procesos de gestión municipal.
Objetivo: incidir en los procesos de desarrollo local a través de las políticas públicas.	Objetivo: Convertirse en una ciudad sostenible	No ha definido una agenda paralela  No hay una estrategia de acción exterior claramente definida.	A pesar de no contar con una agenda paralela ni con una estrategia de acción exterior clara, Colima pretende internacionalizarse, ser más que un atractivo turístico diferenciarse y ser reconocido por sus tradiciones, historia e identidad. Incluso por su forma de gestión en materia de planificación urbana, esto como resultado de la influencia que la Red Plus tiene en su gestión de este tema.
Actores: locales e internacionales	Actores: gobierno local, universidades, empresas y ciudadanos.	Su agenda paralela y su estrategia de acción exterior, deben incluir la participación de los actores provenientes de los diferentes sectores.	No ha logrado identificar los temas clave para su agenda <del>paralela</del> ”, por lo que ello ha limitado la posibilidad de articular una estrategia de acción exterior en la que involucre a todos los actores que se relacionan con sus políticas públicas de sostenibilidad urbana.

Marco de acción: descentralización, democracia y autonomía local.	Marco de acción: descentralización, democracia y autonomía local.	El marco de acción es propicio (sin dejar de ser limitado).	El municipio mexicano (y en este caso Colima) goza de reconocimiento como orden de gobierno, tiene su ámbito de competencias claramente señalado en el artículo 115 constitucional, aunque su dependencia financiera respecto del gobierno federal es elevada, lo que limita su autonomía de gestión.
Ámbito de acción: competencias de los gobiernos locales.	Ámbito de acción: planificación urbana	La agenda pública, las políticas públicas y la estrategia de acción exterior se definen en función del ámbito de acción.	Se necesita ampliar el ámbito de acción para el caso de Colima, si bien la planificación es un elemento muy importante para la administración pública, se deben considerar otras posibilidades de inserción internacional que no necesariamente son parte de la cooperación descentralizada, en este sentido es relevante contar con una “agenda paralela” y con una estrategia de acción exterior.
Temáticas relacionadas con el desarrollo local.	Temáticas: gestión urbana sostenible	La temática es compleja	Por tratarse de una temática compleja en donde se maneja un concepto muy amplio como es el de ciudad sostenible, se abren posibilidades a diversos temas a partir de los cuales pueden derivar políticas públicas con orientaciones diferenciadas (sociales, educativas, económicas,

			urbanas, etc)
Principios: reciprocidad, mutuo beneficio, complementariedad y cofinanciamiento.	Principios: desconoce los principios pero los lleva a la práctica en su relación con Red Plus.	Las políticas públicas deben ser temáticas, focalizadas y visibles en sus resultados.	Colima ha asimilado los principios de la cooperación descentralizada a pesar de desconocerlos y de igual manera aquellos que son propios de la políticas públicas.  Este comportamiento indica dos cosas: los gobiernos locales desarrollan sus acciones, programas y políticas en muchas ocasiones sin tomar en consideración que son parte de nuevas formas de gestión como es la CD; y en segundo lugar, ese desconocimiento es una señal del grado de avance que se tiene sobre la práctica de CD en el caso mexicano.

Otro de los elementos que se debe analizar, está en la interrelación entre los principios de la cooperación descentralizada y aquellos que distinguen a la actividad de la Red Plus. El cuadro 9 señala ambos principios en las primeras dos columnas, mientras que en la tercera se identifica la vinculación entre éstos, la cual influye en el comportamiento de sus asociados, en este caso, en la participación de Colima como socio de la Red Plus.

**Cuadro 11. Análisis de la aplicación de principios de la CD y de la Red en la ciudad de Colima**

<b>Principios de la CD</b>	<b>Principios de Red Plus</b>	<b>Colima: vinculación entre principios</b>
Mutuo beneficio	Sensibilización, visión y selección de ejes rectores.	Trabajo horizontal y de intercambio.
Reciprocidad	Desarrollo de estrategias.	Enfoque ganar-ganar Aprendizaje mutuo
Complementariedad	Aplicación, seguimiento y evaluación	Políticas públicas
Cofinanciamiento	No aplica	No hay coincidencia con algún principio de la red.
Elaboración propia		

Derivado de la entrevista que se realizó a funcionarios de IPCO se obtuvo la siguiente relación entre los principios de la cooperación descentralizada con los principios de la red, la conjunción de dichos principios influye en la forma en que el municipio de Colima participa como socio de Red Plus, en este sentido, se encontró que:

- a) El principio de mutuo beneficio se identifico como relacionado con el de sensibilización, visión y selección de ejes rectores, la forma en la que el municipio de Colima asimila a ambos es como el trabajo horizontal y de intercambio.

Acerca de este principio el IPCO señalo que es posible comprometer al municipio y a la Red en relación con el diseño de una mejor ciudad. La aportación de Colima hacia otros gobiernos homólogos se daría a través de una demostración práctica sobre las principales acciones y proyectos que le han permitido definirse como una ciudad sostenible. Asimismo, esta ciudad participa actualmente como la única ciudad mexicana receptora del programa de interinato de jóvenes profesionistas.

La sensibilización es el elemento más difícil de lograr en cualquier modalidad de cooperación descentralizada y en general en la implementación de cualquier proyecto derivado de una política pública.

Este principio involucra la participación del ciudadano, para lo cual se requiere la superación una barrera importante: la ausencia de credibilidad en políticos y funcionarios. Por lo que, es de sorprenderse las reacciones ciudadanas y en la opinión pública, cuando un gobierno local manifiesta que llevará a cabo una visita de trabajo a una homóloga del extranjero. Superar ese desprestigio de nuestros políticos y funcionarios es el paso más importante rumbo a la sensibilización.

- b) El principio de reciprocidad es asociado con el principio de desarrollo de estrategias. El municipio los relaciona con el enfoque de ganar-ganar y aprendizaje mutuo.

En congruencia con estos principios Colima se ha comprometido a definir sus políticas urbanas basadas en un enfoque de sostenibilidad. Al mismo tiempo ha adquirido el compromiso de ayudar a otras ciudades con las cuales pueda tener similitudes en necesidades, contexto e intereses.

- c) Los principios de complementariedad y aplicación, seguimiento y evaluación pueden converger a través de las políticas públicas.

Las políticas públicas son temáticas, focalizadas, atienden problemas públicos se basan en una agenda y se presentan al ciudadano como alternativas de resolución de problemas públicos.

La complementariedad se debe buscar entre las políticas locales con las oportunidades que se identifican en el entorno exterior. A su vez, la aplicación se encontraría en este mismo sentido y lo referente a seguimiento y evaluación podrían ser parte del proceso de implementación y evaluación de la política pública.

La ciudad de Colima para dar cumplimiento a estos principios debe encontrar congruencia entre sus objetivos y los de la red. El IPCO reconoce en este sentido que el diseño de políticas públicas desde los espacios locales no es una tarea sencilla, pues el gobierno local en la mayoría de los casos se ve como el implementador de las políticas federales, sin embargo, en Colima se intenta superar esta limitación a través de sus vínculos con la Red Plus, lo que ha ampliado su visión en materia de planificación urbana sostenible.

- d) El cofinanciamiento de las acciones como principio de la cooperación descentralizada, no es aplicable para la red ni resulta coincidente con sus principios. La Red Plus no está en posibilidades de convertirse en una donataria de recursos económicos directos, sino que, la aportación a sus asociados consiste en la capacitación de recursos humanos y en poner a disposición de sus miembros los recursos de los que dispone la red para el diseño de implementación de proyectos.

En relación con las fuentes de cofinanciamiento, la Red Plus establece contactos con fundaciones canadienses para este propósito.

Colima como se señaló participa en el Programa de Interinatos auspiciado por la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) representa un tipo de cofinanciamiento en donde la Red Plus aporta el recurso humano y los recursos económicos (subsidio) para los jóvenes que participan en el interinato, mientras que, corresponde al municipio aportar los recursos económicos, técnicos y materiales para la ejecución de esos proyectos en el municipio.

### 3.4.3 Colima: dificultades para construir una agenda "paralela" y una estrategia de acción exterior

En lo referente al diseño de una estrategia de acción exterior, en capítulos precedentes se ha señalado que ésta no obedece a una cuestión de azar sino de planeación y visión de largo plazo. Una estrategia de acción exterior de ninguna manera es una forma de hacer negocios internacionales de manera más eficiente, ni una modalidad de atraer donaciones económicas y en especie para las ciudades.

Una estrategia de acción exterior debe buscar coherencia y complementariedad con los temas y asuntos contenidos en la agenda pública local, para de esta manera integrarse en la gestión pública municipal a través de las políticas públicas.

En este municipio aún no se han llegado a definir los temas eje que podrían definir una estrategia de acción exterior, de manera inicial, la planeación metropolitana se perfila como un asunto de relevancia para avanzar en la construcción de una ciudad sostenible.

Desde el punto de vista del IPCO la razón por la cual no se ha diseñado una estrategia de acción exterior está en que aún no se han presentado las condiciones de necesidad y capacidad local (en cuanto a disponibilidad de recursos económicos y humanos) para diseñar una propuesta de estrategia que permita posicionar al municipio en el exterior. A su vez, se enfatiza en que la acción exterior y de cooperación no ha sido percibida como un elemento que puede mejorar las condiciones de gestión municipal en la ciudad y complementar las acciones en materia de política pública.

En lo referente a la agenda "paralela" de actividad exterior, se presenta el mismo escenario, ausencia de temas definidos como asuntos con posibilidad de internacionalización, esto con excepción de la planeación urbana y metropolitana, en donde el esfuerzo de algunos funcionarios comprometidos con su municipio ha dado como fruto la construcción de capacidades humanas.

Sin embargo, el municipio de Colima a pesar de las limitantes de agenda y estrategia, ha sido capaz de desarrollar contactos con el exterior a través de la Red Plus, lo que le ha permitido insertarse en un proceso de aprendizaje a

partir de las experiencias de otras ciudades, con lo que ha mejorado sus procesos de planeación urbana.

Debido a que es una tarea complicada el diseñar una estrategia de acción exterior que pueda articularse con los temas de una agenda ~~paralela~~". Para el caso de Colima, el hecho de no contar con los elementos anteriores ha sido superado por el perfil profesional de los funcionarios de IPCO.

Asimismo, las dificultades que enfrenta Colima para el diseño de su agenda ~~paralela~~" y su estrategia de acción exterior se concentran en las limitaciones de orden financiero para desarrollar proyectos más complejos, en términos de capacidades humanas, se cuenta con funcionarios que ya han iniciado los primeros contactos internacionales en cooperación descentralizada en red, sin embargo, la permanencia de éste tipo de contactos no puede estar garantizada, pues al término del periodo de gobierno municipal, las prioridades de la siguiente administración pueden cambiar.

Asimismo, otra limitante en cuanto a la posibilidad de dar continuidad a la vinculación entre la Red Plus y la ciudad de Colima en planificación urbana sostenible, se encuentra en que este rubro de acción se definió como resultado de un interés profesional de algunos servidores públicos de IPCO interesados en mejorar sus formas de gestión urbana. Y en este sentido, se ha intentando construir políticas públicas (de transporte, recuperación de espacios públicos y mejoramiento de imagen urbana) que hagan de Colima una ciudad sostenible.

Por otra parte, aunque la actividad exterior de Colima se ha concentrado en el IPCO, esta área de la administración pública no puede encargarse de la vinculación internacional en otros temas, ello ante la dificultad de definir quién se encargaría del diseño e implementación de proyectos, así como de dar seguimiento y continuidad, es aquí cuando se hace necesario contar con una unidad administrativa especializada en los asuntos internacionales del municipio.

Finalmente, la ciudad de Colima ha logrado internacionalizarse en la temática de gestión urbana, planeación urbana y metropolitana, donde incluye como subtemas a la imagen urbana, la movilidad y el transporte. De igual manera,

recientemente esta ciudad está participando en un nuevo proyecto encaminado a hacer de este municipio una ciudad sostenible, se trata del proyecto Imagina Colima del cual ya se ha hablado en este capítulo y que constituye un esfuerzo más de articulación de los objetivos de la red con los de esta ciudad para mejorar la gestión del espacio urbano.

Por tanto, independientemente de que Colima carezca de una agenda paralela y una estrategia de acción exterior bien definida, en términos prácticos este espacio local está dando pasos importantes para transformarse en una ciudad sostenible.

## **CONCLUSIONES**

Con base en la investigación desarrollada se ha logrado comprender la importancia de la cooperación descentralizada en la gestión municipal del gobierno local a través de las políticas públicas.

Se revisaron los aspectos generales de la cooperación descentralizada en términos de su evolución histórica, conceptualización, actores, criterios de clasificación y modalidades. Asimismo, se vinculó este tema con la forma de gestión de los asuntos públicos concretamente para el caso mexicano en relación con el diseño de una “agenda paralela” y una estrategia de acción exterior.

En términos generales destacan las siguientes reflexiones:

- El municipio y cualquier otra forma de gobierno local en el mundo está adquiriendo un gran compromiso con su comunidad al gestionar problemas públicos a través de la actividad de vinculación internacional de cooperación descentralizada.
- Los gobiernos locales están insertándose en el entorno internacional a partir de situaciones de contexto externo e interno, por los primeros se considera la globalización, las recomendaciones de los organismos internacionales para implementar programas de descentralización en los países en desarrollo, mientras que, como elementos internos se considera la incapacidad para atender todo tipo de demandas públicas desde el gobierno federal o central, lo que coloca al gobierno local en

una posición de mayor compromiso frente al ciudadano inconforme por la ineficaz acción estatal.

- La cooperación descentralizada ofrece respuestas a problemas comunes de gestión local, sin embargo, requiere superar distintos retos: debilidad institucional de aparato municipal, falta de capacidad administrativa y financiera para comprometerse en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, así como también la ausencia de creación de valor humano a través del aprendizaje en la ciudad.
- Las ciudades y los gobiernos locales han dejado de ser actores pasivos en un contexto mundial, han buscado espacios para hacerse presentes en el debate sobre los principales problemas que se enfrentan en espacios locales diferenciados. Hoy en día no hay pretexto para no insertarse en esta dinámica, sin embargo, muchas son las condiciones (de orden social, político y financiero) que entorpecen ese derecho de una comunidad local a ser copartícipe en los procesos de intercambio, capacitación, retroalimentación y complementariedad que brinda la práctica de acción exterior denominada como cooperación descentralizada.
- La cooperación descentralizada sea cual sea la modalidad que se prefiera para implementarla, requiere del compromiso de los actores públicos locales gubernamentales y sociales para materializarse a través de las políticas públicas.
- Asimismo, la cooperación descentralizada más que un sustituto de la gestión pública municipal, resulta una modalidad complementaria para mejorar las formas tradicionales de atención de los problemas públicos locales.
- En relación con las políticas públicas se trata de decisiones estratégicas para la atención de un problema público y por ser focalizadas resultan un mecanismo de la administración pública útil para avanzar en términos de la acción exterior del municipio y concretamente en las relaciones de cooperación descentralizada.

- Las políticas públicas al igual que la cooperación descentralizada atienden a ciertos principios, las primeras se concentran en fomentar la participación, corresponsabilidad y eficiencia, por su parte, la cooperación se basa en el mutuo beneficio, la complementariedad, el intercambio, la inclusión de los actores sociales, la subsidiariedad y el cofinanciamiento. Estos principios resultan ser coherentes en caso de unirlos como parte de un mismo esfuerzo, en cuyo caso es posible referirnos a políticas públicas de cooperación descentralizada.
- Las agendas pueden ser: tradicionales, ampliadas o integrales. Sin embargo, por las situaciones de contexto ya señaladas en esta investigación, los gobiernos locales mexicanos no han sido capaces de diseñar agendas complejas, sino más bien, en la mayoría de los casos su gestión se enfoca en términos tradicionales y en los menos de los casos se basan en agendas ampliadas, que permitan construir agendas “paralelas” de acción exterior.
- Asimismo, para una inserción internacional exitosa sea a través de la cooperación descentralizada o de cualquier otro tipo de acción exterior no cooperativa, es necesario considerar aspectos tales como: el ámbito de competencias, la ambigüedad jurídica existente, los recursos humanos y financieros disponibles, la inclusión de la participación social para que exista una apropiación de los vínculos y en consecuencia de los proyectos implementados, así como la capacidad de gestión para hacer de los vínculos transnacionales espacios incluyentes de gestión del conocimiento.
- Acerca de la participación social en la acción exterior del gobierno local, la reflexión en este sentido es que la cooperación descentralizada no puede basar su credibilidad en la participación del actor público local de orden gubernamental, sino que necesita tomar en consideración a los ciudadanos, pues son ellos los que podrán verse beneficiados con la implementación de una política pública de cooperación descentralizada, de ser posible concatenar dichos esfuerzos estaríamos dando un paso adelante en cuanto a la recuperación de la credibilidad en nuestros gobernantes y sus acciones.

- Ahora bien, si los gobiernos locales quieren verse beneficiados por los efectos de su vinculación internacional, éstos deben dejar de ser implementadores de políticas públicas nacionales y enfocarse en ser protagonistas de sus políticas públicas. Esto sólo será posible si la agenda pública se encuentra perfectamente vinculada con el entorno local y global.
  
- En relación con el estudio de caso, la construcción de ciudades sostenibles se está convirtiendo en una condición irrenunciable para el gobierno local. La cooperación descentralizada mantiene su ámbito de acción dentro de ese espectro, ciudades que cuiden sus recursos humanos, tecnológicos y naturales, que preserven el orden social y mejoren las condiciones de vida de sus habitantes, constituyen algunos elementos que dan sentido a la cooperación descentralizada y su compromiso con el desarrollo a nivel local y mundial.
  
- Las redes de ciudades ofrecen un espacio alternativo para generar conocimiento y ampliar capacidades humanas, técnicas y financieras en los gobiernos locales. Debido a que admiten la colaboración de una diversidad de actores locales e internacionales inciden en la escena local a través de varios canales de comunicación, aprendizaje y cooperación.
  
- Ciudades Sostenibles: Red Plus estudiada en esta investigación, pudo ser documentada debido a que la ciudad de Colima aún mantiene vigente su participación dentro de la red y sus actividades de gestión de la planificación del espacio urbano se han vinculado con los trabajos desarrollados como socio de la red. Sin embargo, ésta como otras experiencias no logran ser documentadas por sus implementadores y al transcurrir el tiempo, la práctica se pierde entre uno y otro cambio de administración local, lo que impide generar una memoria institucional que pueda favorecer una vinculación efectiva entre nuestras ciudades mexicanas con otras del resto del mundo.

- La ciudad de Colima es relativamente pequeña, sus condiciones económicas no son del todo desfavorables lo que permite que ésta pueda orientar sus acciones de vinculación exterior hacia la búsqueda de la complementariedad entre sus políticas públicas y los conocimientos generados desde el exterior, en este caso, a través de las redes.
- El caso de Colima debe ser tomado como una experiencia exitosa que supera la visión tradicional de vinculación exterior que ofrecen los hermanamientos, la exposición descriptiva del caso da cuenta de que existe un interés creciente desde el municipio para insertarse en procesos complementarios y en cierta medida más complejos para la gestión municipal.
- En el caso mexicano, estamos avanzando a pasos lentos por lo que resulta relevante empezar a documentar experiencias como la de Colima, en donde el municipio interactúa con actores internos y externos relevantes para el desarrollo local.
- Asimismo, es necesario reconocer que el diseño de las agendas de asuntos públicos debe redefinirse hacia la construcción de agendas más complejas que superen la visión tradicionalista en donde el municipio es considerado una entidad que gestiona los asuntos que desde el centro (gobierno federal) se le confieren por ley. Hoy en día, los gobiernos locales responsables de sus procesos de gestión optan por vincularse en el exterior como socios y no como receptores de fondos financieros.
- La cooperación descentralizada permite observar una nueva dimensión del gobierno local, lo cual implica que propio gobierno local se mire así mismo reconociendo potencial y limitantes. Hoy los gobiernos de las ciudades se consideran agentes responsables de su desarrollo y coadyuvantes en la consecución del desarrollo local de sus homólogos.

## BIBLIOGRAFÍA

### CAPITULO 1

Albuquerque, F. 2004. Local economic development and decentralization in Latin America. *CEPAL Review* 82:155-169.

Balbo, Marcello. 2003. Ciudad y descentralización. In *La ciudad inclusiva*, edited by R. y. D. Jordan, Simioni. Santiago de Chile: CEPAL.

Barreiro, Cavestany, Fernando. 2007. Cooperación Descentralizada y Reciprocidad. In *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*. Guatemala: Observatorio de Cooperación Descentralizada.

Borja, Jordi. sin año. El gobierno del territorio de las ciudades latinoamericanas.

<http://mundourbanizado.blogspot.com/2010/08/el-gobierno-del-territorio-de-las.html>

Borja, Tamayo, Arturo, ed. 2005. *Interdependencia, Cooperación y Globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*. México CIDE.

Cabrero, Mendoza, Enrique. 1998. *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993) Logros y desencantos*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Camilleri, Giovanni. 2007. El PNUD y su iniciativa ART de Cooperación Descentralizada. Comisión de Cooperación Descentralizada de CGLU.

Carta CGLU sobre la Cooperación Descentralizada 2007. <http://www.cities-localgovernments.org/CGLU>.

- Castells, Manuel y Jordi Borja. 1997. *Global y Local: la gestión de las ciudades en la era de la información* Madrid Grupo Santillana, Taurus.
- Castillo Blanco, Federico. 2002. *Experiencias locales en cooperación y asociaciones internacionales de entes locales de cooperación para el desarrollo*. Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- Díaz, Abraham Leonardo. 2008. *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona.
- Du jumelage à la coopération décentralisée <http://www.cites-unies-france.org>.
- Fisas, Vicenç 2004. *Procesos de paz y negociación en conflictos armados* Paidós.
- Furlan, José Luis. 2004. Preguntas frecuentes sobre la descentralización en América Latina In *VII Congreso Iberoamericano de Municipalistas* La Antigua Guatemala.
- García, González, Daniel. 2009. Las ventajas competitivas de la cooperación descentralizada en la consecución de los ODM: sectores y actuaciones prioritarias. In *VII JORNADAS MUSOL*. Valencia.
- Garzon, Luis, Eduardo. 2008. Los gobiernos locales en la esfera global. In *III Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada*, edited by O. C. D. UE-AL.
- Godínez, Victor. 2007. *Cohesión social y cooperación descentralizada*. Vol. No.2. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Hans, Michelmann y Panayotis Soldatos. 1990. *Federalism and International Relations*. Oxford University Press.

- Held David. 1997. *La democracia y el orden global: Del Estado moderno al Gobierno Cosmopolita*. Barcelona. Paidós.
- Hipólito Antonio. *Diálogo con Ralf Dahrendorf*. FCE. 2003.
- Huerto Romero, Maria del. 2007. Introducción a la Cooperación Descentralizada, Curso on-line “Especialista en Cooperación Descentralizada”.
- . 2008. Una aproximación contextual y conceptual a la cooperación descentralizada. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL [www.observ-ocd.org](http://www.observ-ocd.org).
- Huerto, Romero, María del; Gerardo, Caetano, Victor Godínez y Antonio Niubó. 2007. *Aportes de la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina a la cooperación territorial en América Latina*. Vol. No.1. Barcelona: Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina.
- Ianni, Octavio. 2002. *Teorías de la globalización*. México: Siglo XXI.
- López Gonzalo, Andrés e Ignacio Molina de la Torre. 2000. *Introducción a la solidaridad internacional*. Madrid Universidad de Valladolid.
- Mato, Daniel. 2004. Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil. In *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*, edited by D. Mato. Caracas FACES, Universidad Central de Venezuela.
- Ponce, Adame, Adelaida, Esther. 2008. Cooperación Descentralizada y Desarrollo Local. In *Cooperación internacional para el desarrollo en México*, edited by B. Schumukler, Citlali Ayala Martínez y Gabriela Sánchez Gutiérrez. México: Miguel Ángel Porrúa.

Rodríguez, Victoria. 1999. *La descentralización en México: De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: F.C.E.

Rodríguez, Cuadros, Manuel. 2004. Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones. *Instituto Latinoamericano de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*.

[http://www.iladir.org/revista/pdf/Diplomacia\\_y\\_cooperacion\\_descentralizada.pdf](http://www.iladir.org/revista/pdf/Diplomacia_y_cooperacion_descentralizada.pdf)

Sassen, Saskia 1991. *The Global City, New York, London, Tokyo*: Princeton University Press.

Seymoar, Nola-Kate, Zoe Mullard and Marena Winstanley, 2009, *City-to-City Learning*, Vancouver, International Centre for Sustainable Cities and Infrastructure Canada.

———. 2009. *City to City Learning*. Natalie Ethier ed. Vancouver: Sustainable Cities.

Sizoo, Alexandra. Concept paper on City Diplomacy

<http://www.cities-localgovernments.org/CGLU>

Sizoo, Alexandra, Arne Musch y Antonio Papista ed. 2008. *Diplomacia de Ciudades*. La Haya: VNG International.

Uvalle, Berrones, Ricardo. 2000. Espacio público, misión del Estado y gestión pública. *Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México* 21.

———. 2009. Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 16, no. 49.

Zapata, Eugene. 2007. Financiación. *Curso on-line Especialista en Cooperación Descentralizada*.

———, 2007. *Manual práctico para internacionalizar a la ciudad Barcelona* Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Ziccardi, Alicia. 2008. La descentralización en México y la participación ciudadana. In *El desarrollo local en México: Aportes teóricos y empíricos para el debate*, edited by C. Girardo. Mérida: UNAM y Universidad Autónoma de Yucatán.

———. 2003. El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal. *Gestión y política pública* Vol. 12, segundo semestre:323-350.

———. 1996. *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Instituto de Investigaciones Sociales.

Ziccardi, Alicia y Reyna, María, Julia. 2007. Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada. *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*, <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=277>.

## **CAPITULO 2**

Aguilar, Villanueva Luis. F. 1996. El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes. *Revista Mexicana de Sociología*.

———, ed. 2000. *El estudio de las políticas públicas* México Miguel Ángel Porrúa

———, ed. 2003. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México.

Cabrero, Mendoza, Enrique. 2003. *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Carbonell, Miguel. 2003. El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias In *Anuario de Derecho Constitucional*

- Latinoamericano*. México instituto de investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ponce, Adame Esther. 2008. Cooperación descentralizada y Desarrollo Local. In *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México*, edited by falta. México: Instituto Mora.
- Roth, Deubel André-Noël 2006. *Políticas Públicas* Bogotá: Ediciones Aurora
- Sanz, Corella, Beatriz. 2008. *Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina*. Vol. 2. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Uvalle, Berrones, Ricardo. 2000. Espacio público, misión del Estado y gestión pública. *Convergencia, Universidad Autónoma del Estado de México* 21.
- Zapata, Eugene. 2007 Manual práctico para internacionalizar la ciudad Vol. 1. Barcelona: Diputación de Barcelona, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.
- Ziccardi, Alicia y Reyna, María, Julia. 2007. Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada. *Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL*, <http://www.observ-ocd.org/libreriapagina.asp?id=277>.

### **CAPITULO 3**

- Aguilar, Villanueva Luis. F, ed. 2003. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México.
- Bautista Flores, Juan y María Sol, Mina. 2009. *La ciudad en la cooperación descentralizada pública. Una matriz de análisis*. Barcelona Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL
- Cabrero, Mendoza, Enrique. 2003. *Políticas Públicas Municipales: una agenda en construcción*. México Miguel Ángel Porrúa y CIDE.

Implementing Imagine Durban, Plus Network Conference, Ottawa 2010.  
[www.sustainablecities.net](http://www.sustainablecities.net)

Naredo, José, Manuel 1997. Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible. <http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/>.

Orozco, Plascencia, José Manuel, 2008, Perfil Competitivo del Municipio de Colima, Universidad de Colima y H. Ayuntamiento de Colima

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2005, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México 2000-2005, México PNUD

Seymoar, Nola-Kate, Zoe Mullard and Marena Winstanley, 2009, City-to-City Learning, Vancouver, International Centre for Sustainable Cities and Infrastructure Canada

———. 2009. *City to City Learning*. Natalie Ethier ed. Vancouver: Sustainable Cities.

The power of an idea

<http://blog.sustainablecities.net/2010/10/29/the-power-of-an-idea/>

Transforming urban mobility in Colima

<http://blog.sustainablecities.net/2010/10/27/transforming-urban-mobility-in-colima/>

The power of imagination from Durban, South Africa, 50 Lessons 2007 – 2009. [www.sustainablecities.net](http://www.sustainablecities.net)

Zapata, Eugene 2007. *Manual práctico para internacionalizar a la ciudad*  
Barcelona Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL.

Leyes y reglamentos consultados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley sobre la Celebración de Tratados.

Guía para la Conclusión de Acuerdos y Tratados Internacionales.

Entrevistas realizadas

Arquitecta Gisela Méndez, Directora del Instituto de Planeación de Colima,  
Gobierno Municipal de Colima.

Miss Zoe Mullard, Asociado de Ciudades Sostenibles: Red Plus

Jane Mc Rae Directora del programa Ciudades Sostenibles: Red Plus.