



Los gobiernos locales mexicanos y su actividad internacional: de la centralización a la construcción de relaciones descentralizadas

Corazón Raquel Lozano González *

Abstract

La autora expone la importancia de la cooperación descentralizada como herramienta de crecimiento y desarrollo para los gobiernos locales, poniendo énfasis en las ventajas que el ámbito internacional supone para la gestión de las problemáticas de los órdenes subnacionales. Para lo anterior, expone los conceptos básicos de esta forma de cooperación y presenta el ejemplo del municipio de Colima y el potencial que ha desarrollado a partir de su integración a la llamada Red Plus.

Palabras clave

Cooperación descentralizada, gobiernos locales, hermanamientos de ciudades, cooperación, Red Plus.

1. Introducción

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

* Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, actualmente se desempeña como servidora pública en la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal y como Profesora de asignatura en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

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” (Lanni, 2002:163)

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 también es entendida como un sistema específico de relaciones sociales (Castells, 1997:13) que mantiene un papel relevante en cuanto a la concentración de las actividades sociales, económicas, culturales y políticas de los ciudadanos.

La importancia de las ciudades radica en que concentran poder político y recursos (humanos, tecnológicos y financieros), lo que ha hecho posible que puedan atraer la atención sobre temas globales con incidencia en espacios locales, tal es el caso del medio ambiente, los derechos humanos, el narcotráfico y la migración. A su vez, ha sido posible integrar en espacios de discusión internacionales ciertas preocupaciones e intereses locales, por ejemplo, la dualidad social de la ciudad y la garantía de los derechos sociales, el comercio entre ciudades, la resiliencia en caso de desastres, las políticas públicas para el desarrollo social y económico de las ciudades, entre otros temas.

Como referente de la importancia política de las ciudades se observan dos casos: Europa del Este, cuyas urbes consiguieron mayor protagonismo luego del derrumbe de los sistemas comunistas estatistas, y América Latina, donde las grandes ciudades emergieron en la década de los noventa como actores políticos y económicos. Dicho proceso se vio influido de manera determinante por los procesos de democratización y descentralización del poder estatal o central (Castells, 1997:142).

No obstante, es importante señalar que no todas las ciudades consiguen beneficiarse de la globalización, pues ésta puede conducir hacia la integración o hacia la polarización

geográfica, esto a partir de las condiciones que la ciudad o el espacio urbano ofrece, tales como vías de comunicaciones terrestres 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).

En este documento serán objeto de análisis los gobiernos locales (a los que se denominará indistintamente como municipios o ciudades) los cuales son considerados actores relevantes en el contexto internacional. El documento pretende situar a los gobiernos locales mexicanos como actores que desde hace casi dos décadas han intensificado sus relaciones en el extranjero, identificando avances y retos.

A su vez, se revisará el modelo centralizado que se ha construido desde el gobierno federal para poner a consideración del lector si los avances en términos de posicionamiento internacional de gobiernos locales deben basarse en un enfoque centralizado de la cooperación internacional, o bien si un Estado Federal y descentralizado requiere buscar alternativas de gestión descentralizada para la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos.

2. Antecedentes: los hermanamientos de ciudades

Como introducción al tema de los gobiernos locales mexicanos en el contexto internacional, es relevante considerar como antecedentes tanto los hermanamientos de ciudades que comenzaron a desarrollarse después de la Segunda Guerra Mundial, como la práctica de cooperación descentralizada iniciada con la caída del Muro de Berlín.

Brevemente, se entiende por hermanamiento a los intercambios y vínculos que desarrollan ciudades de igual o distinta nacionalidad; tiene como objetivo estrechar lazos amistosos y/o 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-alemán¹ (CUF, 2003).

Las ciudades francesas son consideradas pioneras en el establecimiento de los “hermanamientos-cooperación”. Con el apoyo de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) y el Comité Nacional de Hermanamiento Francés, comenzaron a formalizarse las relaciones de cooperación como una expresión de solidaridad Norte-Norte y más tarde Norte-Sur² ante la emergencia de los países subdesarrollados en la escena internacional. Los hermanamientos representaron una forma de unir a las administraciones locales de países industrializados con las de los países en vías de desarrollo (CUF, 2003:3).

Por su parte, en el continente americano los orígenes se ubican en el proyecto *Sister Cities* iniciado durante la administración del presidente de los Estados Unidos *Dwight Eisenhower*, con lo cual logró dar inicio a lo que sería el desarrollo de vínculos de hermanamiento entre México y Estados Unidos.

En lo que respecta al uso del término cooperación descentralizada, sus antecedentes pueden encontrarse en 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

¹“Dès 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” Cités Unies France. “Du jumelage à la coopération décentralisée” (CUF, 2003).

² En sus inicios, la cooperación internacional se gestó como una acción Norte-Norte es decir entre países, regiones y ciudades que por las condiciones de la Segunda Guerra Mundial habían quedado devastados y que lo único que necesitaban era ser receptores de transferencias financieras para reactivar su economía y recuperar sus niveles de bienestar social, mientras que la cooperación Norte-Sur inicio décadas después y utilizó la misma lógica de trasferencias financieras, sólo que en este caso los países pobres no pudieron aprovecharlo de la mejor manera debido, entre otras razones, a las asimetrías de desarrollo económico y social existentes en relación con los países donantes, así como por sus condiciones de falta de infraestructura económica, inestabilidad política y altos niveles de corrupción, y finalmente porque se trataba de una ayuda condicionada o ligada a las “recomendaciones” del donante.

mundo a ser participes en la definición de una política de cooperación descentralizada para el desarrollo local³ (CFCS, 2001).

En 1989, la Comunidad Europea dio a conocer en el IV Convenio de Lomé su política comunitaria de cooperación al desarrollo, dentro de la cual incluyó a la cooperación descentralizada.⁴ En 1992, la Unión Europea inició su política de cooperación al desarrollo con América Latina, Asia y el 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: el mutuo compromiso, la reciprocidad, el aprendizaje mutuo, el cofinanciamiento y complementariedad.

Varios autores hemos tratado de definir a la cooperación descentralizada, y entre las conceptualizaciones más relevantes se encuentran:

- 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 participativo⁵ (Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea–América Latina).
- 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)

³ Sobre estas conferencias no se logró encontrar el documento, sin embargo, para la referencia a éstas véase SRE, 1999.

⁴ 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.

⁵ Al respecto, véase: www.observ-ocd.org/ y http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-25_2.pdf

- La relación formal⁶ que se establece entre dos o más gobiernos locales de distinta nacionalidad, basados en los principios de 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 (Lozano, 2010:26).

3. Fundamento jurídico para la actividad internacional de los gobiernos locales mexicanos

En 1992, con la entrada en vigor de la Ley sobre la Celebración de Tratados, la abrogación del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 1998 y las modificaciones hechas en 2001 a ese mismo ordenamiento, se establecen las facultades de la nueva Dirección General de Coordinación Política de la señalada Secretaría, antes denominada Dirección de Enlace Estatal.

El tipo de relaciones directas que desarrollan las entidades federativas y municipios con sus homólogos en el extranjero se basan en el mecanismo definido por la Ley sobre la Celebración de Tratados como “Acuerdo Interinstitucional”.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 76 fracción I, artículo 89 fracción X y del artículo 133 de la Constitución Política mexicana. Sin embargo, de estos tres artículos ninguno da sustento a la gestión estatal o municipal, a pesar de que en dicha Ley se le otorga a la administración municipal (más no al gobierno municipal) la competencia de suscribir acuerdos interinstitucionales con entidades homólogas en el extranjero.

El artículo 1 menciona como objeto de la ley:

- Regular la celebración de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional.

⁶ 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, temporalidad de las acciones, responsables de la ejecución y evaluación de las acciones consensuadas entre las partes involucradas.

Y en ese mismo artículo se identifican como sujetos de la Ley:

- Las dependencias u organismos descentralizados de la Administración Pública Estatal y Municipal.

Dicha Ley define en el artículo 2 al acuerdo interinstitucional como:

- 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 deriven o no de un tratado previamente aprobado.

A su vez, existe la Guía para la conclusión de acuerdos y tratados internacionales. Este documento fue elaborado por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) con la finalidad de hacer ciertas aclaraciones acerca de lo dispuesto en la Ley sobre la Celebración de Tratados y diferenciar el ámbito de acción de los tratados y de los acuerdos interinstitucionales, estableciendo expresamente el papel de la Secretaría como aquella que emite el dictamen de aprobación en la suscripción de los acuerdos interinstitucionales.

En esta guía se menciona que dichos acuerdos pueden tomar otros nombres, tales como: acuerdos administrativos, convenios ejecutivos, acuerdos de colaboración, convenios, memorándum y entendimientos; incluso los tratados suelen denominarse acuerdos, aunque se trata de ámbitos de acción distintos (SRE, 1999:9). A su vez, la guía menciona que la diferencia entre acuerdos interinstitucionales y tratados está en el procedimiento que se sigue y las instancias que intervienen para su aprobación.

Por su parte, el Reglamento Interior de la SRE ha sido reformado varias veces y en él se establecen las atribuciones de la Dirección General de Coordinación Política y de la Dirección General de Vinculación con Gobiernos Locales sobre la línea o política de cooperación que establecen para los gobiernos estatales y municipales.

Antes de las reformas al Reglamento Interior de la SRE de 2002, el Reglamento de 1998 consideraba a la Dirección General de Delegaciones de la Secretaría como la instancia encargada de apoyar en la suscripción de acuerdos de hermanamiento.

Por último, en relación con el contenido del artículo 115 Constitucional, es importante no confundir a las asociaciones intermunicipales con las relaciones a nivel internacional que establecen los gobiernos locales, en el primer caso, conforme a lo que señala dicho artículo en la fracción III se indica que:

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas.

En el segundo caso, los vínculos que los gobiernos municipales establezcan con otros órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales deben basarse en la suscripción de un Acuerdo Interinstitucional.

De acuerdo con la normatividad vigente a 2012, los Acuerdos Interinstitucionales pueden ser:

1. Los hermanamientos de ciudades.
2. Las relaciones de cooperación descentralizada mediante redes, los proyectos o los contratos de subvención con gobiernos supranacionales, las relaciones de cooperación transfronteriza, entre otros.

Sin embargo, conforme a la normatividad aplicable y a la definición de Acuerdo Interinstitucional de la Ley sobre la Celebración de Tratados, no se consideran como acuerdos interinstitucionales:

3. Los acuerdos y proyectos derivados de la relación entre un gobierno local y una ONG internacional;

4. Los acuerdos o proyectos derivados de la relación entre un gobierno local y una empresa transnacional;
5. Los proyectos de cooperación descentralizada derivados de las relaciones entre entidades supralocales como las asociaciones de municipios mexicanas (AMMAC, AALMAC y FENAM) que se vinculan directamente con las asociaciones de municipios de otros países.
6. Las relaciones de cooperación gestionadas por Organizaciones No Gubernamentales, pero financiadas por gobiernos locales; y,
7. Los proyectos de cooperación descentralizada derivados de la relación entre una asociación intermunicipal de gobiernos locales mexicanos con una pareja de municipios en otro país.

Finalmente, como una nota al margen, es importante señalar que en 2011 fue aprobada la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, documento normativo en el cual no se hace alusión a las actividades de vinculación exterior de los gobiernos estatales y municipales, sino más bien a la política de cooperación internacional del Gobierno Federal mexicano.

4. Enfoques de vinculación exterior de los gobiernos estatales y municipales mexicanos

En el caso mexicano, las actividades en el extranjero se han desarrollado a partir de dos enfoques:

- a) Enfoque centralizado de las relaciones de cooperación estatal y municipal en el extranjero.

El primer enfoque ha prevalecido desde que se conformó el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México el 22 de septiembre de 1961, y se celebró la primera reunión mundial del programa *People-to-people*, la cual se realizó en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco los días 28 al 31 de octubre de 1964.

A su vez, con la creación del Programa Nacional Ciudades Hermanas en 2005, conocido actualmente como Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID), los hermanamientos de ciudades son considerados la forma predominante en la que los gobiernos municipales mexicanos han desarrollado actividades en el extranjero. Sin embargo, ello no quiere decir que sean eficientes en la mayoría de los casos.

En 2006 el gobierno federal mexicano a través de Dirección General del Coordinación Política (DGCP) y la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales (SVGL) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, identifico como los rubros de interés para entidades federativas y municipios:

- Cooperación internacional y desarrollo local
- Viajes y visitas
- Promoción económica internacional
- Presencia Internacional⁷

Actualmente, los rubros de interés para las entidades federativas y municipios no han presentado grandes cambios ni avances. Fundamentalmente, se han creado formatos guía para que las entidades federativas y municipios suscriban hermanamientos (que han denominado como de “amplio alcance”), y pese a que el nombre actual del Programa cambio, incluyendo el uso del término descentralizado, lo que se observa es un esquema tradicional de vinculación exterior iniciado en la época de la posguerra que no se relaciona con mecanismos de vinculación exterior propios de la cooperación descentralizada.

En relación con el tipo de actividades exteriores de los gobiernos estatales y municipales mexicanos, en el Informe de Labores de SRE en 2007 se mencionaba un total de 208 iniciativas de acuerdos interinstitucionales, de las cuales 137 correspondían a hermanamientos y 71 a acuerdos de colaboración sobre temas específicos.

⁷ El dato fue tomado de la entrevista con el Lic. Juan Carlos Luna, Director General Adjunto de Coordinación Política de la SER, realizada el 12 de marzo de 2007.

Sin embargo, en el informe actual de labores de SRE 2011 el apartado “Relaciones con Gobiernos Estatales y Municipales” de la DGCP y de la DVGL, se hace referencia a 31 labores de concertación y encuentros para Jefes de Estado y funcionarios de gobiernos extranjeros, los cuales con motivo de sus visitas a México sostuvieron reuniones de trabajo con Gobernadores, Presidentes Municipales y funcionarios locales mexicanos (SRE, 2011). Sin embargo, no se explican motivaciones ni resultados derivados del seguimiento de esas reuniones de trabajo. Por lo que se evidencia una desvinculación entre los resultados de los informes de 2007 a 2011, como muestra de ello está el desconocimiento sobre cuál ha sido el grado de avance de las 208 iniciativas de acuerdos interinstitucionales que se estaban desarrollando en el sexenio pasado.

Incluso la vaguedad de los resultados de la DGCP en materia de apoyo a gobiernos estatales y municipales en sus actividades de vinculación con gobiernos homólogos extranjeros, se expresa en el informe cuando se señala que: “se han celebrado numerosos proyectos que emprenden los gobiernos locales con sus contrapartes en el extranjero, como parte de sus acciones en el exterior y en beneficio del desarrollo de sus comunidades” (SRE, 2011), sin indicar a qué tipo de proyectos se refiere, quiénes son las entidades estatales o municipales que participan en ellos y cuáles han sido sus principales logros.

El único dato que arroja la Dirección General de Coordinación Política a través de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales es “de septiembre de 2010 a agosto de 2011, considerando los comicios electorales que derivaron en el cambio de administraciones estatales en este año, se han registrado un total de 49 acuerdos en materia de cooperación internacional y se realizó la inscripción de 33 convenios y acuerdos interinstitucionales en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales que concentra la Cancillería (RAI)” (SRE, 2011). Sin embargo, no se señalan logros de estos acuerdos, ni se especifica en que ha consistido la colaboración de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales para su suscripción o seguimiento de acciones emprendidas.

De igual forma, a la fecha la mayoría de los acuerdos de hermanamiento suscritos por las entidades federativas y municipios mexicanos no son operativos y las relaciones que han construido no están orientadas por los principios de reciprocidad y beneficio mutuo, sino

que prevalecen las relaciones protocolarias que no contribuyen al desarrollo local. Como muestra de ello, se extrajo del micrositio de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales las experiencias que han recabado como prácticas exitosas, y lo que se observa son logros incipientes y ningún acuerdo de cooperación distinto a los hermanamiento. La información se detalla en el siguiente cuadro:

CUADRO 1.
ACUERDOS DE HERMANAMIENTO

Acuerdo de Hermanamiento	Fecha se suscripción	Logros
1. Acuerdo de hermanamiento entre el Estado de México y la Prefectura de Saitana, Japón.	5 de junio de 1997, en Toluca de Lerdo.	Intercambio de estudiantes de ambas localidades.
2. Acuerdo de hermanamiento entre el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato, y la Ciudad de Brownsville,	25 de febrero de 2004.	Donación de una ambulancia y equipo de bomberos por parte de la ciudad hermana. Y en la publicidad de vuelos cuatrimestral de la Ciudad de Brownsville, se integro la imagen de San Miguel de Allende como ciudad hermana para visitar.
3. Acuerdo de hermanamiento entre el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y la ciudad de Laredo, Texas.	17 de noviembre de 2001.	Donaciones de un camión recolector de basura, un camión barredora, dos motocicletas, una camioneta y un Chevrolet Corsa para los voluntarios del Departamento de Bomberos de San Miguel Allende.
4. Acuerdo de hermanamiento entre el Municipio de San Miguel de Allende, Guanajuato y la Habana Vieja, Cuba.	30 de mayo de 2000.	Convenio de Cooperaciones de la Comisión Municipal del Deporte y Atención de la Juventud y la Dirección Municipal de Deportes de la Habana, derivado de ello se realizo un curso en San Miguel Allende para capacitar en el rubro de educación física (no se especifica a quiénes fue dirigida dicha capacitación).
5. Acuerdo de Hermanamiento entre Hidalgo y la Provincia de Henan, China, celebrado en Zhengzhou, Henan,	26 de septiembre de 2006.	"Memorándum de Comprensión del Fortalecimiento de Cooperaciones Culturales y Educativas" en donde Henan se comprometió a apoyar la creación del Instituto Confucio en el Estado de Hidalgo, subvencionado por el Ministerio de Educación de la R.P. China. En el Estado de Hidalgo, se ubicará en la Universidad Tecnológica de Tulancingo (UTECH) y será único en la entidad.
6. Acuerdo de hermanamiento entre Pachuca, Hidalgo y Camborne, Reino Unido.	3 de julio de 2008.	Se fundó un patronato para el mantenimiento del antiguo "Panteón Inglés" que hoy en día constituye un atractivo turístico.
7. Acuerdo de hermanamiento entre Tepatitlán y Laredo, Texas,	Firmado en Laredo, Texas y Tepatitlán de Morelos, el 21 de noviembre de 2006 y 30 de noviembre de 2006, respectivamente.	La promoción comercial ha sido parte de la estrategia de internacionalización por parte del Municipio de Tepatitlán. Como parte de su participación en el (PROMEHCID), este Municipio aprobó su Reglamento para crear el Comité de Participación Ciudadana de Ciudades Hermanas, en el que juntos, ciudadanía y gobierno, definen las áreas de oportunidad y proyectos a trabajar con su ciudad hermana.
8. Comité de Ciudades Hermanas del Municipio de Uruapan, Michoacán. Comité, aprobado el 15 de julio de 2003 y publicado en el periódico oficial el 14 de noviembre de 2003.	Entró en funciones desde el 15 de julio de 2003. Desde julio de 2008 pertenece al Sister Cities International (SCI red de ciudades hermanas de EUA).	No se especifican logros concretos. Temas de trabajo: gestión de donaciones, programas de intercambio, promoción cultural.

Fuente: Vinculación con Gobiernos Locales de la Dirección General de Coordinación Política, SRE

Por lo que, cuando en los informes de labores de SRE señalan que los municipios prefieren suscribir hermanamientos por encima de los acuerdos de colaboración, la realidad es que ello sucede porque entre los municipios y entidades federativas no se han difundido otros mecanismos de vinculación con el exterior (como es la cooperación descentralizada), por lo que es evidente que ante el desconocimiento de ello las preferencias se inclinan hacia los hermanamientos.

b) Enfoque descentralizado de vinculación en el extranjero de gobiernos estatales y municipales

El segundo enfoque de vinculación exterior de los gobiernos locales se refiere a la construcción de relaciones que se imbrican con las políticas públicas municipales, sin embargo se trata de vínculos ajenos a la política exterior de la Cancillería mexicana, donde sólo intervienen los gobiernos estatales o municipales y ellos dirigen sus agendas de trabajo con gobiernos en el extranjero o con organismos internacionales.

Para realizar este tipo de vínculos resulta indispensable que los gobiernos definan una estrategia de acción en el extranjero, la cuál debe ser congruente con los objetivos de desarrollo humano, económico y socio-cultural de su territorio; esto significa que el propósito de establecer relaciones de cooperación y vinculación con gobiernos homólogos de otros países representa una oportunidad de mejorar formas de gestión pública, aprender de otros sobre temas y problemas concretos de la administración pública local, así como transferir y aportar conocimientos y experiencias.

El enfoque descentralizado de la actividad exterior de los gobiernos locales implica conocimiento de la normatividad en la materia, diagnóstico de intereses y necesidades de vinculación en el exterior

Una experiencia que brevemente describiré en relación con el enfoque descentralizado de la actividad exterior de los gobiernos locales es el del Gobierno municipal de Colima, quién se asocia con una Red Canadiense de ciudades denominada *Red Plus* creada en 2004.

5. La Red Plus y el municipio de Colima

“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 organizaciones civiles como *Local Governments for Sustainability (ICLEI)*.

El eje temático de esta red de ciudades es el desarrollo sostenible y parte de la premisa de que las ciudades sostenibles no requieren gran cantidad de recursos para ser eficientes y eficaces en la gestión de los problemas públicos.

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.

El objetivo de esta Red es convertirse en un centro de encuentro para que sus asociados compartan experiencias, difundan conocimientos y buenas prácticas, así como diseñen e implementen políticas públicas basadas en experiencias de gestión compartidas por otros asociados.

La *Red Plus* cuenta con 43 asociados provenientes de 14 países de todo el mundo. A diferencia de otras redes, ésta se caracteriza por ser muy pequeña y por manifestar su interés en no crecer más, ya que ello ha sido lo que le ha permitido no perder una comunicación efectiva con sus asociados.

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 fallas. Desde este enfoque, las ciudades son vistas como laboratorios urbanos en donde lo teórico se lleva a la práctica y es posible observar las desviaciones a las expectativas originalmente señaladas como resultados 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.

Concretamente, el municipio de Colima al ser asociado de la Red, ha desarrollado varios proyectos de cooperación y vinculación exterior desde un enfoque descentralizado (sin que haya sido necesario firmar algún acuerdo de hermanamiento). Entre sus actividades destacan: pasantías de profesionales canadienses en dependencias del gobierno municipal de Colima (con gastos de estancia y honorarios cubiertos por la Red) y el proyecto IMAGINA Colima.

Destaca el trabajo de la dirección de proyectos de vinculación exterior desde el Instituto de Planeación de Colima (IPCO), ya que 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 dependencias 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.

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 en 2010.

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 de gestión para el gobierno estatal.

El papel que desempeña el 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.

De igual manera, en concordancia con los trabajos de la red se ha inscrito como beneficiario en el programa de intercambio promovido por la *Red Plus*. 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 (de 2009 a 2012) 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.

De manera adicional a los proyectos de transporte y ordenamiento urbano implementados por el municipio de Colima, otro de los proyectos en los que el municipio se ha involucrado es “Imagina Colima”, que 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.

El caso del municipio de Colima es relevante pues se trata de una de las pocas ciudades mexicanas que mantienen una experiencia de vinculación internacional con una Red de Ciudades pese a los cambios de administración local.

En resumen, Colima se enfoca en dos tipos de vínculos internacionales:

- 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.

El municipio no cuenta con una oficina de asuntos internacionales, sin embargo, ello no ha sido un obstáculo para que Colima pueda implementar su propia estrategia de acción exterior.

Las fortalezas de la acción exterior de Colima se encuentran en la voluntad política de su representante electo, así como en el esfuerzo de los servidores públicos del IPCO para realizar proyectos encaminados en la transformación de su municipio en una ciudad sostenible.

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.

Finalmente, 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.

6. Conclusión

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 coparticipe en los procesos de intercambio, capacitación, retroalimentación y complementariedad que brindan las distintas prácticas de acción exterior entre las cuales figura la cooperación descentralizada.

Los gobiernos municipales enfrentan dificultades en el diseño de proyectos de trabajo, esto debido a la deficiente formación de los servidores públicos y a la tendencia a trabajar a partir de la improvisación de acciones más que por programas y proyectos, motivo por el cual el establecimiento de relaciones externas de cooperación no ha sido considerado una ventaja comparativa que puede potencializar sus capacidades y mejorar las condiciones sociales, económicas y socio-culturales de las comunidades socias.

A su vez, los gobiernos estatales y municipales deben documentar sus experiencias y sistematizar la información sobre las relaciones que establecen con sus homólogos de otras partes de mundo, y con otros actores internacionales.

La memoria institucional permitirá establecer nuevas acciones internacionales como resultado de la continuidad en una estrategia de acción internacional, la cual no debe estar sujeta a los caprichos del ejecutivo estatal o municipal, sino responder a las necesidades, prioridades y motivaciones de vinculación estratégica en el exterior.

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. Se trata de 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.

7. Fuentes de información

Balbo, Marcello (2003), "Ciudad y descentralización: La gestión urbana descentralizada", en Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), *La ciudad inclusiva, Cuadernos de la CEPAL*, núm 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe.

Castells, Manuel y Jordi Borja (1999), *Global y Local: La gestión de las ciudades en la era de la información*, 4ª ed., Madrid, Taurus.

CFCS (2001), "Guía sobre la Cooperación Descentralizada", en *Municipalismo y Solidaridad*, núm. 5, Madrid, Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad, consultado en: <http://www.confederacionfondos.org/> (última fecha de revisión: 08 de noviembre de 2012).

CUF (2003), *Du jumelage à la coopération décentralisée*, Francia, Cités Unies France, consultado en : <http://www.cites-unies-france.org> (última fecha de revisión: 8 de noviembre de 2012).

Díaz Abraham, Leonardo (2007), "La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas", *Serie Desarrollo y Cooperación*, núm. 263, Madrid, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación / La Catarata.

Ianni, Octavio (2002), *Teorías de la globalización*, México, Siglo XXI.

Lozano González, Corazón Raquel (2010), *Avances y obstáculos de la cooperación descentralizada. El caso de ciudades sostenibles Red Plus*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Seymoar, Nola-Kate, Zoe Mullard y Marena Winstanley (2009), *City-to-City Learning*, Canada, Plus Network / International Centre for Sustainable Cities.

SRE (1999), *Guía para la Conclusión de Acuerdos y Tratados Internacionales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

SRE (2011), *Quinto Informe de Labores*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (última fecha de revisión: 8 de noviembre de 2011).

Ley sobre la Celebración de Tratados, consultada en: <http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/ley03.pdf> (última fecha de revisión: 8 de noviembre de 2011).

Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LCID.pdf> (última fecha de revisión: 8 de noviembre de 2011).

Entrevistas

Arquitecta Gisela Méndez, Directora del Instituto de Planeación de Colima, Gobierno Municipal de Colima, realizada en 2010.

Miss Zoe Mullard, Asociado de Ciudades Sostenibles: Red Plus, realizada en 2010.

Jane Mc Rae, Directora del Programa Ciudades Sostenibles: Red Plus, realizada en 2010.

Juan Carlos Luna, Director General Adjunto de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, realizada en 2007.



ENCrucIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ONCEAVO NÚMERO
MAYO - AGOSTO 2012

Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. José Narro Robles*

Secretario General: *Dr. Eduardo Bárzana García*

Secretario Administrativo: *Lic. Enrique Del Val Blanco*

Abogado General: *Lic. Luis Raúl González Pérez*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Director: *Dr. Fernando Castañeda Sabido*

Secretario General: *Lic. Claudia Bodek Stavenhagen*

Secretario Administrativo: *Lic. José Luis Castañón Zurita*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado: *Dra. María Cristina Puga Espinosa*

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. María de Lourdes Durán Hernández*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Mtra. Consuelo Dávila

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Ricardo Uvalle Berrones

Coordinadora de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego
(Responsable de la Publicación Electrónica)

LA REVISTA

Director de la Revista:
Ricardo Uvalle Berrones

Secretario Técnico de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Consejo Editorial:

Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:

Coordinación de Informática
Centro de Investigación e Información Digital,
Rodolfo G. Ortiz Morales.

ENCrucIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 4, No.11, mayo-agosto 2012, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229416 y (55) 56229426, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, maximiliano_unam@yahoo.com.mx. Editor responsable: Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dr. Maximiliano García Guzmán, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 1 de diciembre de 2012.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.