

# COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO\*

*Esther Ponce Adame\*\**

*Con la colaboración de:  
Irais Barreto Canales  
Paola Rodríguez Sánchez*

## INTRODUCCIÓN

Si bien es cierto que no es el objetivo del presente trabajo hacer un análisis comparativo de la realidad de la cooperación internacional para el desarrollo local<sup>1</sup> (CIPDL) en México con respecto a sus socios latinoamericanos, es un hecho que al equiparar la creciente y potencial participación, por ejemplo, de muchos de los gobiernos subnacionales brasileños, argentinos, colombianos y chilenos en las diferentes modalidades de la cooperación internacional para el desarrollo local, nos percatamos que México se ha tardado en aprovechar la no muy reciente oferta de cooperación dirigida a estados y municipios y en beneficiarse del creciente dinamismo de la cooperación descentralizada. Las razones de lo anterior las podemos encontrar en una política mexicana de cooperación internacional que continúa concibiendo exclusivamente a esta como una herramienta que coadyuve al desarrollo de los sectores señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, y aun cuando se mencione la intención de

---

\*Este artículo fue publicado en el libro intitulado: *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: Hacia una agenda participativa*, coordinado por la Dra. Beatriz Schmukler, la Dra. Gabriela Sánchez y la Mtra. Citlali Ayala, y editado por el Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora” en la ciudad de México en el año 2008.

\*\* Licenciada en Relaciones Internacionales por la UNAM, maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo por el Instituto Mora, doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Ha participado en diferentes congresos y foros a nivel nacional e internacional con los temas de gestión pública para el desarrollo local, cooperación internacional para el desarrollo local y regional, la dimensión internacional de los gobiernos municipales, entre otros. Ha publicado sobre el mismo tema, siendo la última el libro titulado *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, por la Unión Iberoamericana de Municipalistas, del cual obtuvo el Premio Iberoamericano Ángel Ballesteros en su edición 2007.

<sup>1</sup> Ante la multiplicidad de formas que pueden adoptarse y las modalidades que intervienen en el desarrollo local desde el sistema internacional de cooperación, este trabajo utiliza el concepto amplio de *cooperación internacional para el desarrollo local* a fin de incorporar tanto la cooperación descentralizada pública directa e indirecta; la cooperación horizontal vía hermanamientos y asociaciones de gobiernos municipales, como aquellas formas de intervención que los organismos financieros internacionales y las agencias bilaterales y multilaterales han realizado para desencadenar procesos de desarrollo local; como la cooperación en redes por procesos de cofinanciación de acciones entre varios agentes cooperantes.

la misma por dirigirse a las regiones desprovistas del país, se continúa careciendo de una dimensión territorial y, por lo tanto, local y regional del desarrollo.

Pero esa no parece ser la única causa. Condiciones estructurales de nuestro sistema federal son también una razón. En ese sentido, México carece de un federalismo que brinde las condiciones para que, principal y específicamente, los municipios puedan ejercer, por una parte, sus nuevas responsabilidades y conduzcan el proceso de desarrollo de su jurisdicción; por otra, para que efectivamente se incorporen en las políticas públicas regionales de desarrollo y puedan ser realmente agentes protagónicos del desarrollo al interior de sus territorios. Y nos referimos principal y específicamente a los municipios porque aun cuando a nivel de la relación entre estados y federación existe un largo camino por recorrer para hacer del sistema político mexicano un sistema efectivamente federal, estos tienen aún más posibilidades de ejercer su autonomía.

A pesar de lo anterior, ante las acciones de cooperación para el desarrollo que por cuenta propia fomentan e instrumentan algunas ciudades y estados de nuestro país, aunadas al papel que han venido jugando desde hace unos años fundaciones, asociaciones de municipios, organizaciones no gubernamentales y algunas áreas y dependencias federales, así como el interés progresivo de diferentes agentes cooperantes por involucrar a estados y municipios en sus programas, proyectos, estrategias y acciones, observamos que, afortunadamente, la cooperación descentralizada en particular y, en un sentido más amplio, la *cooperación internacional para el desarrollo local* puede ser considerada parte fundamental de una agenda mexicana de cooperación para el desarrollo 2008-2015.

Es en este marco donde el presente artículo pretende presentar un panorama general del estado actual de la cooperación internacional para el desarrollo local. En ese sentido, se realiza un breve recuento de cómo opera esta en sus distintas modalidades y temas para que, una vez señalado lo anterior, se pueda avanzar en la formulación de propuestas de una agenda.

En un primer apartado se realiza una breve contextualización del municipio y el estado, en el actual marco de relaciones intergubernamentales a fin de reflejar algunas de las potencialidades y limitaciones del entorno donde opera la CIPDL. Expuesto esto, se argumenta sobre la definición y el por qué hablar de cooperación internacional para

el desarrollo local y no reducir el análisis a la cooperación descentralizada. En ese mismo marco se explican las modalidades de esta cooperación, las cuales sirven de base para exponer en una tercera parte el panorama actual de la misma. Finalmente, a manera de conclusiones, se exponen las características que la misma adquiere, sus constantes en una realidad como la mexicana, las diferencias de actuación de cada uno de sus actores y se avanza en la construcción de propuestas para la agenda.

## **MUNICIPIO Y SU DESARROLLO EN MÉXICO COMO CONTEXTO DE LA CIPDL**

Desde la década de los años ochenta México inicia el paso del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones hacia un modelo de apertura económica, esto acorde con las recetas de las instituciones financieras multilaterales y las propuestas de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación. Con el cambio de modelo, las políticas nacionales de desarrollo dejaron de estar completamente supeditadas al Estado en tanto agente único en la gestión y planificación del mismo, y han transitado, con diversas intensidades, hacia procesos de apertura económica, ajuste estructural y reforma del Estado. La creación de estas propuestas mediante la incorporación de reformas constitucionales, de leyes y de reglamentos, provocaron un proceso de cambio institucional y ciertamente estructural con la instrumentación de nuevos mecanismos de gestión pública que, asentados en modelos de descentralización y desconcentración, conllevan a generar nuevas bases de cooperación en las relaciones intergubernamentales y en la planeación del desarrollo. Se estimula así una repartición de competencias entre los tres niveles de gobierno en distintas materias, al tiempo que se diseñan estrategias de desarrollo que, al menos en la letra, parten de una planeación desde las tres órdenes de gobierno (Plan Nacional de Desarrollo, Planes Estatales de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Municipal) y de una dimensión participativa en la planificación (Comités de Planeación y Desarrollo Estatal y Municipal).

Asimismo, se reforma el artículo 115 constitucional que redelinea el papel asignado al municipio en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de sus fuentes de ingreso, la enumeración de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento explícito de su autonomía.

A su vez, los procesos de democratización de la vida municipal generan una serie de nuevas experiencias, las cuales han repercutido en la ampliación de los canales participativos para la sociedad civil y sus individuos, en novedosas experiencias de participación social en el funcionamiento de órganos administrativos y de gobierno en la planeación del desarrollo municipal. Dicha participación en los distintos espacios de la gestión pública local viene acompañada de una mayor demanda de servicios municipales, así como una mayor presión para que los gobiernos municipales cumplan con sus obligaciones.

Todos estos factores, sumados a la turbulencia originada por la globalización, generan que el espacio local y en él los gobiernos municipales y los actores locales se conviertan en piezas fundamentales en estrategias del desarrollo local y en la aplicación de ciertas políticas de carácter social que en otrora habían sido responsabilidad exclusiva de la federación.

En este panorama, diversos municipios en México iniciaron experiencias relevantes en sus territorios en cuanto a la conducción de procesos de desarrollo económico social y sustentable, al mismo tiempo que una variedad de temas se han municipalizado. Nuevas responsabilidades les han sido conferidas abarcando la atención a problemas que tradicionalmente no eran de su competencia, como la prestación de servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, etc.); la creación y promoción de empleo mediante la generación de procesos de desarrollo económico local; gestión descentralizada en materia de medio ambiente, así como políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social y la promoción de la cohesión social, entre otras.

En este orden, los gobiernos locales se han adecuado a las nuevas circunstancias de diferentes maneras: modernizando su administración y su sistema de prestación de servicios que permitan responder a la ciudadanía con servicios de mayor calidad y más eficientes; impulsando una política territorial de desarrollo encauzada a la generación de parques industriales y la inversión en obra pública e infraestructuras que promuevan la inversión en su jurisdicción; incentivando la participación ciudadana mediante formas innovadoras de gobernanza, etcétera.

Sin embargo, en tal contexto de relativo optimismo, es importante señalar que el gobierno municipal aún presenta una débil capacidad técnica para impulsar políticas de

desarrollo local,<sup>2</sup> pues sus nuevas responsabilidades no necesariamente viene acompañada de recursos jurídicos que la sustenten, de recursos financieros adicionales o de los conocimientos y habilidades técnicas para llevar a cabo el diseño y la instrumentación de estrategias de desarrollo. Por otra parte, dichas transformaciones han incidido más directamente en los municipios urbanos por cuyo nivel de desarrollo, capacidad institucional, participación de la sociedad, etc., los coloca en mejores posibilidades de cumplir el papel de gobierno que el artículo 115 constitucional les confiere. Mientras, en gran parte de las áreas rurales el municipio todavía guarda un alto grado de subordinación en la conducción de su política de desarrollo, al carecer de las áreas organizativas, administrativas y técnicas para que pueda asumir sus nuevas tareas.

En este escenario, una gran cantidad de municipalidades mexicanas continúan padeciendo una serie de problemas y limitaciones para constituirse en agentes capaces de proveer las bases pertinentes para desencadenar procesos de desarrollo local. Por ejemplo, es posible mencionar que la gran mayoría de los municipios no tienen una base fiscal sólida ni pueden desarrollar una capacidad institucional para hacerse cargo de responsabilidades muy complejas. Dichos municipios guardan así un alto grado de subordinación en la conducción de su política de desarrollo, con una fuerte dependencia financiera respecto de las participaciones federales. Municipios como la ciudad de Monterrey o de Guadalajara o gobiernos locales como el de la ciudad de México no sólo gozan de una capacidad institucional superior a la de muchos países pequeños latinoamericanos, sino también han podido potencializar sus capacidades territoriales para facilitar las actividades económicas mediante acciones político-privadas; planeación estratégica; mejora regulatoria; incorporación de tecnologías de la información y comunicación; participación en redes de ciudades, etc. Acciones que exigen de inversión en infraestructura física y de comunicaciones; de gestión de zonas económicas; de capacitación profesional.

---

<sup>2</sup> La capacidad técnica de un municipio es considerada desde tres niveles diferentes: el plano institucional, la estructura administrativa y la relación del municipio con la sociedad. El plano político-institucional hace referencia a las relaciones existentes entre la federación y los gobiernos locales y al sistema de partidos que predomina, todo lo cual pone de relieve las relaciones de poder y los estilos de conducción. La estructura administrativa permite evaluar el tipo de estructura orgánica-funcional que predomina en el municipio para ver las competencias asignadas a cada área, la circulación real de la información y las tareas que logra cumplir el plantel municipal. La relación del municipio con la sociedad aparece como el lugar en donde se visualiza el tipo de gestión que efectivamente predomina en el gobierno local. La capacidad de apertura y articulación con otras instituciones y organizaciones de la sociedad, como: ONG, organización de base, entidades intermedias y medios masivos de comunicación dan cuenta del estilo de gestión que prevalece en el municipio.

Se tienen disparidades entre municipios reflejadas en la atención social en donde territorialmente existen algunos con altos niveles de cobertura de servicios y otros con fuertes rezagos sociales. Los resultados han sido aún más contraproducentes en términos del desarrollo económico local, pues las bases de este también descansan en la competitividad de determinados sitios que resultan ser los más atractivos en términos de inversión, provocándose la preeminencia de ciertas ciudades y regiones que cuentan con la infraestructura o la ubicación geográfica para atraer inversiones en sus territorios, colocando en clara desventaja a otras que no tienen ese potencial de desarrollo, lo que en términos de equilibrio regional resulta ser altamente divergente y desigual.

Así, el escenario en el cual tiene lugar la cooperación internacional para el desarrollo local en México se caracteriza por grandes diferencias respecto a la capacidad institucional y financiera de los gobiernos municipales para ser agentes de desarrollo y por una serie de obstáculos por los que todavía tienen que pasar, como son: la pobreza generalizada y la exclusión social; la debilidad económica; las deficiencias institucionales a nivel federal y local, así como las relaciones intergubernamentales donde aún la redistribución de responsabilidades entre niveles de gobierno no está lo suficientemente sustentada en la correspondiente asignación de recursos o los incentivos adecuados para que los gobiernos locales puedan, en efecto, convertirse en agentes de desarrollo.

Asimismo, los contrastes estructurales entre municipios y estados se notan en la forma diferenciada de cómo participan en la cooperación internacional, pues por un lado se encuentran aquellos que aprovechan la cooperación como una herramienta de su internacionalización en el marco de la competencia económica mundial y como una forma de intercambiar experiencias para ir mejorando los niveles de atención social, de medio ambiente, de desarrollo económico. Por el otro, están aquellos que más bien se convierten en objetos de la política de cooperación, por lo que la misma se enfoca en atender las cuestiones deficitarias de desarrollo, es más asistencialista y parte de esquemas verticales en el diseño e instrumentación de acciones de cooperación.

Frente a dicho panorama, cabe entonces cuestionarse cuál ha sido y cuál debiera ser el papel de la Cooperación Internacional para el Desarrollo Local (CIPDL). Por ello, en el siguiente apartado se exponen algunos antecedentes de cómo ha operado y su incidencia en estados y municipios. Asimismo, explicamos qué entendemos por la CIPDL

y cuáles son sus modalidades, esto con en fin de que en la segunda parte de este artículo podamos exponer cuál es el presente de dicha cooperación en las distintas formas que la misma adopta.

## **CONCEPTO Y MODALIDADES DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL<sup>3</sup>**

Cuando hablamos de cooperación internacional para el desarrollo y, en el caso particular de este trabajo al referirnos a la cooperación dirigida al desarrollo local, es importante aludir al concepto de desarrollo, pues justo ha sido la conceptualización de este término no sólo el que dio origen a la cooperación en el sistema internacional, sino también el que ha determinado las pautas, formas y temáticas que la misma ha tenido a lo largo de sus más de 50 años de historia.

El concepto de desarrollo no ha tenido un significado unívoco, su sentido, en un primer momento, se refirió al alcance de los niveles de progreso de la sociedad capitalista industrial. Posteriormente, frente a sus propios límites y al surgimiento de propuestas alternativas, el desarrollo comenzó a percibirse como un concepto de múltiples dimensiones (ambiental, social, cultural, político-institucional y espacial-territorial).

Del mismo modo, las externalidades negativas del progreso occidental han propiciado una serie de problemas que no han podido ser resueltos, por lo que el desarrollo desde la práctica de la cooperación estaría relacionado, por un lado, con las acciones o intervenciones que llevan a cabo distintos actores o agentes para promover un desarrollo efectivo. Dicho proceso, en la historia contemporánea del siglo XX y de los primeros años de este siglo, tendría más que ver con la idea de progreso de las sociedades industrializadas de Occidente, como sucedió con el enfoque modernizador, y a últimas fechas, con el propio proceso de la globalización.

Por otro lado, frente a las contradicciones y problemas inherentes al proceso de desarrollo *per se*, la cooperación internacional se exige también una serie de respuestas, incorporando, en tal sentido, intervenciones dirigidas al desarrollo sustentable, al

---

<sup>3</sup> Dicho apartado fue tomado casi en su totalidad de Ponce, *Dificultades*, en prensa.

etnodesarrollo, al desarrollo urbano y, recientemente, al desarrollo local. Así, las acciones dirigidas al desarrollo local por los diversos actores del sistema internacional de la cooperación se sitúan en esta perspectiva.

En tal entendido, el desarrollo local es resultado de la evolución del proceso mismo del desarrollo, ya sea como producto de las transformaciones generadas por este en lo relativo a los cambios en las formas de producción, o como efecto de las externalidades negativas y/o positivas que trae consigo.

De este modo, el desarrollo local, necesariamente, parte también de un enfoque sistémico y multidimensional que, por sí mismo, conlleva un abanico amplio de acciones que tendrían como fin último la calidad de vida de la población local. Dichas acciones van desde la enseñanza, la salud, la formación profesional, la atención a colectivos marginados, la creación de empleo, el fomento de la producción local, el turismo, la protección y mejora del medio ambiente, el desarrollo cultural, la creación y fomento de empresas tradicionales, la agroindustria, el manejo de residuos sólidos, el apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y la construcción de agencias de desarrollo local. Y, por supuesto, al delimitarse el desarrollo local al ámbito del municipio, entonces también incorpora temas referentes a la propia organización interna de la municipalidad, como la formación de los funcionarios locales, la mejora de la recaudación, la administración de los servicios, la planificación estratégica urbana, los catastros, la atención al ciudadano y todo aquello que puede caber en la mejora de la actuación de las administraciones locales como componente clave del desarrollo.

Todas estas acciones deben tener como característica fundamental que su contribución sea capaz de desencadenar procesos de desarrollo local o fortalecer los ya existentes que, en conjunto, coadyuven a mejorar el bienestar de la población.

En la actualidad hay cada vez un mayor interés en favorecer acciones dirigidas a la dimensión local del desarrollo y a la creación de nuevos modelos de cooperación descentralizada comprometidos con la construcción y el reforzamiento de capacidades y competencias de los sujetos territoriales. Así, diferentes agencias de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales e instituciones de carácter regional y local en los países desarrollados y en desarrollo, generan intervenciones con una dimensión más territorial.



Hasta la fecha, esta cooperación dirigida al ámbito de lo local y a su desarrollo no ha adquirido una modalidad en particular. En general, esta se ha dado desde los propios gobiernos municipales que han buscado formas de establecer lazos de cooperación con sus homólogos en otros países para la consecución de fines muy particulares. Encontramos, también, aquellas intervenciones dirigidas directamente a los espacios municipales, desde las agencias de cooperación de los países donantes y de las multilaterales, como las pertenecientes al Sistema de Naciones Unidas.

En el primer caso, observamos que son los mismos municipios quienes actúan desde distintos foros y con variadas formas, ya sea que se constituyan en redes y/o asociaciones, formen hermanamientos de colaboración, establezcan alianzas regionales o internacionales para temas específicos, generen esquemas de cooperación descentralizada o de cooperación local para el desarrollo.

En el segundo caso, tenemos aquella cooperación que, proveniente de las fuentes multilaterales y bilaterales, es dirigida directamente a intervenciones de desarrollo local en los niveles subnacionales de los países. En la mayoría de los casos, dichas intervenciones no utilizan las redes de cooperación descentralizada o las propias asociaciones regionales y/o internacionales de municipios, sino que se hace uso de los canales tradicionales, es decir, de manera estatocéntrica y vertical.

Esta cooperación resulta importante señalarla, pues en países como México donde hay un gran número de municipios carentes de las posibilidades técnicas y humanas para instrumentar proyectos de cooperación internacional por cuenta propia, puede ser una buena herramienta en el desarrollo de estas potencialidades, a través de programas nacionales de desarrollo local y fortalecimiento municipal.

Considerando la multiplicidad de formas que pueden adoptarse y las modalidades que intervienen en el desarrollo local desde el sistema internacional de cooperación, este artículo utiliza una concepción amplia del término *cooperación internacional para el desarrollo local*, a fin de incorporar tanto la cooperación descentralizada pública directa e indirecta, la cooperación horizontal vía hermanamientos y asociaciones de gobiernos municipales, como aquellas formas de intervención que las agencias bilaterales y multilaterales (léanse también organismos financieros internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco

Mundial) han realizado para desencadenar procesos de desarrollo local, como la cooperación en redes por procesos de cofinanciación de acciones entre varios agentes cooperantes.

Ahora bien, dado el carácter multidimensional del desarrollo local, es clara la existencia de una diversidad de actores participantes en esta cooperación. Así, esta multiplicidad de agentes abarca la presencia de instancias federales; asociaciones nacionales y/o regionales de municipios; agencias de desarrollo local; obviamente, las propias municipalidades; organizaciones no gubernamentales ya sean locales, comunitarias, nacionales y/o internacionales; universidades y centros académicos y de investigación; empresas y, finalmente, agencias bilaterales y multilaterales de cooperación.

De tal forma, las distintas modalidades de acción que se relacionan con la cooperación internacional para el desarrollo local son:

1) Las acciones impulsadas por municipios/estados en el ámbito de la *cooperación descentralizada gubernamental*, o aquella que se ha llamado *cooperación descentralizada pública directa*.<sup>4</sup> Siendo parte de su tipología: 1) cooperación descentralizada bilateral, 2) hermanamiento o convenio de cooperación a largo plazo<sup>5</sup>, 3) proyecto o intervención puntual, 4) proyectos comunes que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta, y 4) los municipios como oferentes de cooperación.

2) Las acciones que los propios municipios/estados impulsan actuando en asociaciones de municipios, lo cual constituye una forma de *cooperación descentralizada por redes de gobiernos locales*.

1. Cooperación descentralizada regional.
2. Cooperación descentralizada multilateral.
3. Cooperación descentralizada transfronteriza.

---

<sup>4</sup> Desde el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, se habla de cooperación descentralizada pública como el conjunto de las acciones de cooperación internacional que realizan o promueven los gobiernos locales y regionales. Esta cooperación puede ser a su vez directa, es decir, la que supone el establecimiento de una relación directa entre gobiernos locales y regionales, sobre la base de la implicación y autonomía de dichos agentes. Mientras la cooperación descentralizada pública indirecta o delegada —este es el caso, por ejemplo, de las acciones presentadas por ONGD y financiadas por los gobiernos subestatales— se refiere a acciones locales de sensibilización y educación al desarrollo que no suponen una relación entre los gobiernos locales como actores.

<sup>5</sup> De los incisos dos al cinco de esta primera modalidad referente a la cooperación descentralizada gubernamental se toma la tipología del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL.

4. Cooperación de trabajo en red para el intercambio técnico.

3) Aquellas acciones *provenientes de la oferta bilateral y/o multilateral*, que apoyan directamente a procesos de desarrollo en los ámbitos subnacionales de gobierno, o a la propia cooperación descentralizada. En muchos de estos casos, los gobiernos locales y los estados aparecen como simples receptores de fondos. En esta misma cooperación encontramos *aquellas acciones canalizadas* por agencias nacionales y/o multilaterales a dichos ámbitos *por medio del gobierno central*.

4) Aquellas políticas o acciones que los *municipios/estados impulsan por cuenta propia* para gestionar recursos de cooperación para el desarrollo a agencias bilaterales y/o multilaterales. En este caso son *sujetos y agentes de desarrollo*.

5) Aquellas acciones dirigidas hacia los municipios/estados y su desarrollo por parte de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y otro tipo de actores de la sociedad civil. *Cooperación descentralizada no gubernamental*.<sup>6</sup>

Al desagregar de esta manera la tipología sobre lo que denominamos *cooperación para el desarrollo local*, nos permite abordar el tema desde la perspectiva de la cooperación descentralizada gubernamental y no gubernamental, como de la cooperación que les interesa priorizar a las agencias bilaterales o multilaterales en el ámbito municipal y estatal; o aquella instrumentada por fundaciones; la canalizada por el gobierno central; la que gestionan los propios municipios/estados; o hasta aquella cooperación que los propios municipios y estados actuando como oferentes canalizan a sus similares u otros actores allende sus fronteras. Además de incorporar en esta taxonomía aquella que integra todas las anteriores a partir de la conformación de redes.

Una taxonomía como la propuesta resulta de utilidad para estudiar el caso de México, pues por los diferentes grados de participación que sus municipios y estados

---

<sup>6</sup> De acuerdo con las modalidades que propone el Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, también se habla de la cooperación descentralizada pública indirecta cuando vía fondos o programas de financiamiento de los gobiernos locales se incentiva la participación de las ONG para impulsar proyectos de desarrollo en municipios receptores, o bien para realizar campañas de concientización con la población en general, esquema que usualmente es utilizado por las comunidades autónomas y los ayuntamientos españoles. Esta forma de cooperación se incorpora en este trabajo en el marco de la cooperación descentralizada pública directa por considerar que, finalmente, la idea de esta cooperación emerge del gobierno local.

tienen en la cooperación internacional para el desarrollo local y las diferentes formas que esta adopta, nos permite no sólo centrarnos en aquella que se ha dado en llamar cooperación descentralizada, sino también en la que proviene de fuentes tradicionales cuyas intervenciones en materia de descentralización, fortalecimiento municipal, desarrollo económico local, etc., nos llevan a considerarla en algunos casos como fundamental.

## **CONTEXTUALIZACIÓN INSTITUCIONAL E HISTÓRICA DE LA CIPDL EN MÉXICO**

Antes de abordar en el siguiente tema la forma como opera la CIPDL en nuestro país, es pertinente colocar el tema en el marco institucional de la política mexicana de cooperación internacional y en su contexto histórico, cuyas características la han orientado a ser una cooperación más enfocada a un modelo de desarrollo de tipo sectorial y centralizado, que a un modelo que considere enfoques de tipo territorial y con participación de los gobiernos subnacionales, a quienes históricamente les ha correspondido un papel de simples observadores aun en aquellas políticas, programas o proyectos de cooperación que directamente los afectan.

### **Su marco institucional interno**

Desde que en 1988 se eleva la cooperación internacional para el desarrollo a uno de los siete principios de política exterior señalados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, esta se considera como una fuente de financiamiento complementaria para las políticas sociales y económicas, así como un instrumento en la consolidación de las capacidades nacionales, a través de la ejecución de proyectos que favorezcan el desarrollo social integral y sustentable, la adquisición de conocimientos, tecnología e incluso acceso a nuevos mercados.

Por mandato constitucional (art. 89), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) es la encargada de coordinar la participación de México en las distintas vertientes de la cooperación técnica, científica y tecnológica, así como la educativa-cultural y la económica. Todas estas constituyen el sistema de cooperación internacional para el desarrollo en México.

En este marco, en los tres planos en los que colabora nuestro país como donante, receptor y oferente<sup>7</sup> (véase gráfica 1), la cooperación internacional para el desarrollo tiene como sus principales objetivos: el fortalecimiento de las capacidades nacionales para superar los rezagos sociales y fortalecer la economía a través de actividades que fomenten el desarrollo tecnológico, científico, productivo y de comercio exterior de México, y contribuir con los objetivos de la política exterior del país<sup>8</sup>. En este orden de cosas, la cooperación para el desarrollo en México se realiza bajo el siguiente esquema:

1) La cooperación que México recibe de países industrializados se lleva a cabo bajo los lineamientos de coparticipación, cofinanciamiento y autosostenibilidad.

a) Los proyectos de cooperación se realizan particularmente en los sectores prioritarios identificados en el Plan Nacional de Desarrollo.

b) En las acciones de cooperación se promueve la participación social, se busca incorporar técnicas, asimilar tecnología de vanguardia y coadyuvar al desarrollo social de las regiones y grupos más vulnerables.

c) Asimismo, se procura fomentar la participación conjunta de las instituciones y autoridades federales y estatales, académicas, centros de desarrollo tecnológico y sector privado; promover una mayor participación de la mujer y de la sociedad civil.

2) Un importante número de instituciones mexicanas realizan acciones y proyectos de cooperación con países de desarrollo intermedio, y en vías de desarrollo.

a) Los criterios para realizar este tipo de proyectos son: complementariedad de capacidades estructurales, idoneidad, pertinencia y viabilidad, así como financiamiento conjunto en beneficio mutuo.

3) México promueve y realiza programas de cooperación con países de menor desarrollo relativo, particularmente de Centroamérica y El Caribe.

a) En esta se busca que dichos países puedan beneficiarse de las experiencias y capacidades nacionales para encontrar soluciones a problemas de desarrollo.

---

<sup>7</sup> Esta última muchas veces se lleva a cabo en el marco de la cooperación triangular.

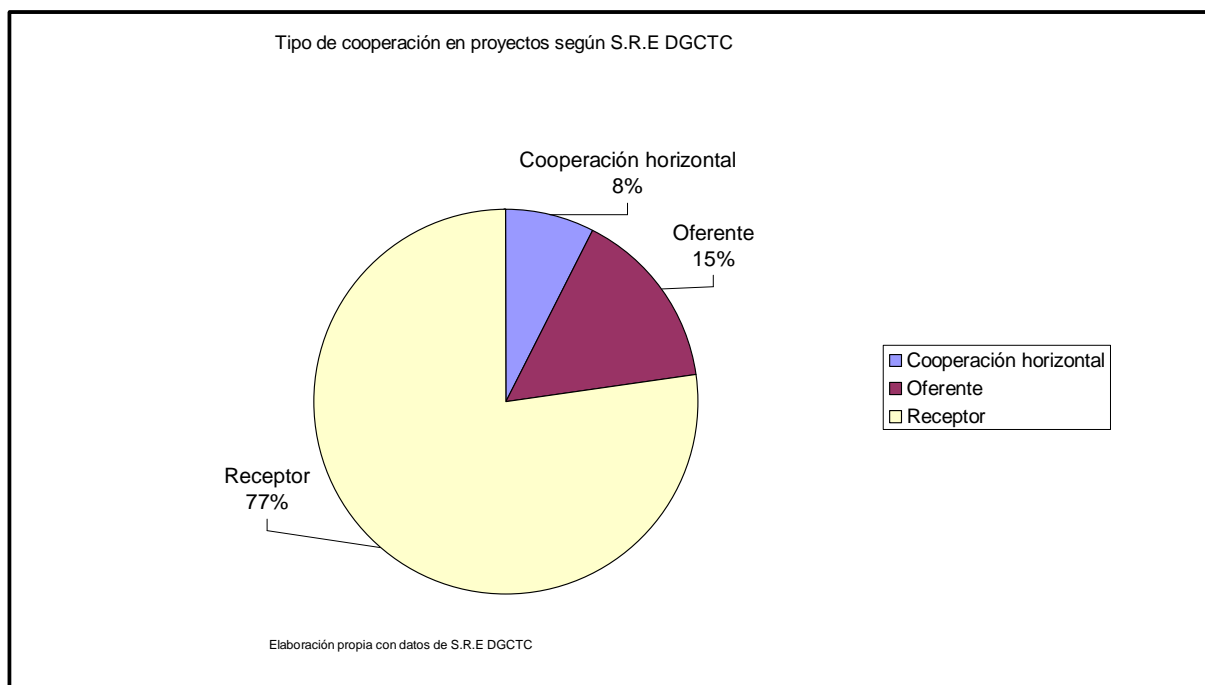
<sup>8</sup> Soria Morales, *La Cooperación*, 2000.

4) En el ámbito de la cooperación multilateral se promueve también la cooperación con organismos del Sistema de Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y otros organismos regionales y foros internacionales.

a) Bajo criterios de coparticipación, cofinanciamiento y autosostenibilidad.

b) Las acciones que se desarrollan en este marco buscan un doble propósito: el beneficio de dependencias y entidades del sector público y privado nacionales, y los beneficios compartidos a nivel multilateral.

Gráfica 1. Tipo de cooperación en proyectos según DGCTC-SRE



Para el gobierno mexicano, la cooperación internacional para el desarrollo constituye *in situ* un instrumento adicional en el impulso a estrategias de desarrollo. En este marco, la cooperación mexicana se ordena con base en dos ejes. Por un lado, se impulsa, prioritariamente, la cooperación económica, comercial, industrial y científico-técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado. Por el otro, se mantiene la ayuda al desarrollo tradicional para las capas de población más desfavorecidas, haciéndose hincapié en la asistencia medioambiental, el impulso a

condiciones claves para el desarrollo social como la educación, la vivienda y la salud, entre otros.

En el primer eje, la cooperación mexicana, al igual que como sucede en el sistema internacional de cooperación, se constituye en un instrumento del Estado para adaptarse en las mejores circunstancias a la competencia del mercado global, pues se presume que esta contribuye al mejoramiento de las capacidades tecnológicas e institucionales para enfrentar los desafíos de la internacionalización y la globalización, así como a la profundización de los vínculos con conglomerados extra regionales.

En el segundo eje, la cooperación se convierte en un complemento de los esfuerzos nacionales en cuanto a áreas claves y deficitarias del desarrollo. En ese sentido, busca focalizarse hacia las capas más desfavorecidas en áreas que tienen que ver con el desarrollo social y el aumento de capacidades, impulsándose, así, temas como la disminución de la pobreza, la inversión en salud, educación, vivienda, procesos de descentralización y el impulso a pequeñas y medianas empresas, entre otros temas.

Ahora bien, en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la cooperación internacional para el desarrollo se propone en el eje referido a *Democracia efectiva y política exterior responsable*, al “contribuir a los esfuerzos de la comunidad internacional para ampliar la vigencia de los valores y principios democráticos, las libertades fundamentales y los derechos humanos, así como el desarrollo sustentable”.<sup>9</sup>

En otro apartado más, y dando seguimiento a los objetivos que México se ha planteado en materia de cooperación en los últimos años, se observa la importancia de la cooperación internacional en los aspectos económicos y en el fortalecimiento de la multilateralidad en función de los intercambios comerciales. De tal forma, se señala que “México se consolida como un actor clave en materia de cooperación internacional para el desarrollo de su economía, por el nivel de su ingreso per cápita, los logros alcanzados en los últimos años en materia de desarrollo humano, su pertenencia a distintos bloques

---

<sup>9</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <<http://www.pnd.presidencia.gob.mx>, <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=cooperacion-internacional>>. Consulta del 15 de noviembre de 2007.

comerciales y organismos internacionales, así como por la ratificación de diversas convenciones y tratados en la materia”.<sup>10</sup>

En realidad, este enfoque deja de lado no sólo la importancia de la cooperación en materia de política social para abatir los altos niveles de desigualdad que caracterizan a la sociedad mexicana, sino también no considera, como históricamente ha sido, a la cooperación como una herramienta para impulsar estrategias de desarrollo regional y local en un país con cada vez mayor heterogeneidad estructural entre estados y municipios y al interior de estos.

Asimismo, la forma como ha operado la política mexicana de cooperación internacional no ha incorporado ni en sus modalidades ni en sus vertientes a la cooperación descentralizada, haciéndose mención a ella únicamente desde el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH), cuando en uno de sus objetivos habla de promover esquemas de cooperación internacional a nivel descentralizado entre estados y ciudades mexicanas y extranjeras, que permitan el impulso de proyectos de desarrollo local. Siendo el marco jurídico de dicha cooperación la Ley sobre la celebración de Tratados, la cual ni siquiera utiliza el término de cooperación refiriéndose más bien a “acuerdos interinstitucionales”<sup>11</sup>. En tal sentido, vemos como tanto a nivel del marco institucional como normativo falta un largo camino por recorrer no sólo para que los gobiernos locales sean considerados en la política mexicana de cooperación internacional sino tengan las atribuciones necesarias para impulsar acciones de cooperación por cuenta propia.

### **Antecedentes: cooperación estatocéntrica y sectorial**

Es a finales de la década de los cuarenta, cuando podríamos situar los inicios de la política de cooperación internacional del Estado mexicano, pues es justo el momento en el cual la SRE ya establecía relaciones de cooperación para el desarrollo económico, social y cultural, principalmente, en el marco del continente americano a través de la Organización de Estados Americanos. De forma coetánea, se inician en México acciones pioneras enfocadas a instrumentar programas y planes focalizados hacia lo

---

<sup>10</sup> PND 2007-2012, documento en línea citado.

<sup>11</sup> Definiéndose según dicha Ley como aquellos celebrados por escrito entre cualquier dependencia y organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualesquiera que sea su denominación, ya sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.



regional, aunque sin reconocerlo como punto de partida: leyes estatales de exención fiscal para la industria (a partir de 1940), Ley de industrias nuevas y necesarias (1941-1955), comisiones de cuencas hidrológicas (1946), desarrollo del puerto de Acapulco y desarrollo urbano del Estado de México.

En este marco, los dos modelos de desarrollo en los cuales se puede dividir la política regional mexicana, desde las acciones pioneras hasta la época actual, la relación entre cooperación internacional y “desarrollo regional” de México se divide en dos periodos de tiempo. Un primer periodo tiene que ver con el modelo de sustitución de importaciones que predomina hasta la década de los 70 y, posteriormente, un modelo de desarrollo exógeno vinculado en mucho a la apertura de la economía y al proceso de integración con Estados Unidos<sup>12</sup>. El primer modelo repercutió en el desarrollo de la capital del país y en una serie de ciudades y entidades del centro. En el modelo exógeno el Estado deja de ser el principal articulador de los procesos territoriales y de desarrollo regional y, la competencia que marcan los mecanismos del mercado se convertirá ciertamente en la reguladora del desarrollo territorial de los diversos municipios, regiones y estados del país. Sin embargo, en ambos hay la constante de privilegiar un modelo de desarrollo que en aras de la modernización y, posteriormente, de la apertura y la integración del país, favorece el desarrollo urbano-industrial, con ello son sólo ciertas ciudades, regiones y estados los ganadores. Para los grandes perdedores, más que provocar procesos de desarrollo endógeno, se instrumentan acciones de política social, de combate a la pobreza y la desigualdad. La cooperación internacional, por lo menos aquella que proviene del gobierno federal simplemente va acorde con esta dinámica.

Así vemos que desde sus orígenes, la política de cooperación mexicana, en claro apego a lo que se daba en el mundo, se concebía sobre la base de un esquema puramente asistencialista, estatocéntrico y de completa verticalidad *per se*. La presencia de estados y municipios, por consiguiente, no era tampoco considerada. En este caso, la forma como se daba en nuestro país, correspondía con visión absolutamente sectorial y centralista, en la cual el estado mexicano era el encargado absoluto y único de la reasignación territorial de los recursos públicos, en general y, en lo particular de los provenientes de la cooperación.

---

<sup>12</sup> En esta división me baso en Gasca José, “Desmitificando”, 2004.

En tal sentido, la política de cooperación va estar en correspondencia con la política de modernización y de desarrollo estabilizador del país. Para ello, se partía de la importancia de generar ciertos medios indispensables en el logro de dicha modernización, entre ellos: la creación de infraestructura, atracción de capitales e inversiones, planificación sectorial del desarrollo, apoyo a sectores en declive, gasto en educación y especialización profesional, inversiones empresariales del sector público, etc. De esta forma, México participaba en los organismos especializados de Naciones Unidas, como la UNESCO, la FAO, la OIT, el PNUD, etc., por medio de proyectos de infraestructura y de asistencia técnica. Y, en sus relaciones bilaterales de cooperación, su política tenía que ver con la transferencia de tecnología, de conocimientos técnicos y científicos, de formación de recursos humanos, etc. En lo absoluto se incorporaba una dimensión territorial del desarrollo aún cuando se echaron a andar proyectos de desarrollo urbano y rural con auspicio del PNUD, el Programa para los Asentamientos Humanos, el Banco Mundial.

El desarrollo económico-social no era considerado como punto de interés en la cooperación mexicana y, mucho menos los estados y municipios como ámbitos específicos y particulares de intervención.

La dirección, ejecución y gestión de la cooperación internacional sólo era responsabilidad de la SRE, que era la única instancia obligada a ejecutar, gestionar y encauzar la política de cooperación del gobierno mexicano. La participación de otros actores o agentes en esta política no se consideraba. Con base en esta lógica, los municipios y estados eran simples observadores en las intervenciones que en sus territorios se localizaban.

En tal contexto se realizaron con fondos de la cooperación internacional obras de infraestructura y la explotación de ciertos recursos naturales como sucedió con la construcción de las cuencas hidrológicas. Sin embargo, los resultados contraproducentes de estas políticas, con serios desequilibrios regionales y la concentración de la industria por regiones, condujo a un replanteamiento de la forma de enfocar la reestructuración y redistribución territorial del desarrollo.

A la luz de los cambios del proceso de desarrollo vive desde los años 70 se incorporan nuevos temas que necesariamente implican la presencia de actores distintos a los tradicionalmente aceptados. Sin embargo, tanto en temas como en nuevos actores, el desarrollo local es uno de los tópicos poco presentes y la consiguiente participación de los municipios tampoco es del todo estimulada. Esto, a pesar de que cada proyecto de cooperación incide directamente en un municipio o tiene lugar en el mismo, tanto en las grandes ciudades donde se encuentran los centros de investigación donde se instrumentan acciones de cooperación científica y tecnológica hasta las pequeñas comunidades donde tienen lugar aquellos proyectos de tipo comunitario como los impulsados por una variedad de ONG mexicanas con fondos de cooperación o los directamente echados a andar por agencias bilaterales como la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés).

En el presente observamos que a pesar de una oferta creciente en el mundo sobre acciones de cooperación internacional hacia acciones para el desarrollo y fortalecimiento de los gobiernos subnacionales e intervenciones para el desarrollo local, México sigue concibiendo a la cooperación como una herramienta que coadyuve al desarrollo de los sectores señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, y si bien se menciona que también esta se dirige a las regiones más desprovistas del país, dichas acciones se siguen viendo más en términos verticales y sectoriales, sin considerar en la gran mayoría de los casos la dimensión territorial y, por lo tanto, la local y regional del desarrollo.

De hecho, si comparamos el caso de México con el de sus vecinos latinoamericanos nos percatamos que nuestro país es uno de los países de la región que más se ha tardado en aprovechar los nuevos parámetros y ofertas de la cooperación hacia estados y municipios, a excepción de aquellas ciudades y estados que por su vocación histórica y ubicación geográfica se han visto constantemente beneficiados, por lo que es importante que haya una política pública de cooperación internacional que incorpore de forma real a estos nuevos actores y a sus temas.

Una de las tesis principales que surgen de lo anterior, y con base en el análisis retrospectivo de este apartado, es que históricamente la cooperación para el desarrollo ha respondido a una política de desarrollo más enfocada a sectores y a un desarrollo urbano-industrial que ha terminado con beneficiar a aquellas regiones y municipios

históricamente favorecidos con las políticas de desarrollo y dificultando, por tanto de forma indirecta, las posibilidades de convergencia en el desarrollo regional del país.

## **PRAXIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO**

En este apartado se lleva a cabo un recuento de la forma como se ha instrumentado la cooperación para el desarrollo local en nuestro país, en especial los temas que se han priorizado, los actores que en esta participan, de cómo participan, las modalidades de coordinación que existen entre los distintos actores y agentes involucrados y las principales dificultades y potencialidades que se observan en esta cooperación.

Para ello se abarcan aquellas experiencias desplegadas de manera tradicional. Es decir, que parten de la política mexicana de cooperación internacional instrumentada por la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica (DGCTC) y de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación, así como aquellas que están revolucionando los modos de hacer la cooperación, como es el caso de la cooperación descentralizada en sus distintas formas. En este amplio espectro, encontramos hermanamientos entre ciudades mexicanas con sus contrapartes en otras partes del mundo: la cooperación en la que participan las asociaciones de municipios; redes de ciudades y municipios en general; los recursos destinados por fundaciones a ONG que trabajan directamente con gobiernos locales, entre otras.

Será hasta la última parte de este artículo, y a manera de conclusión, cuando se hará un análisis sobre las posibilidades y limitaciones de esta forma de colaboración, y en tal caso, las propuestas para una agenda de cooperación internacional para el desarrollo local.

### **La cooperación para el desarrollo de estados y municipios desde fuentes tradicionales**

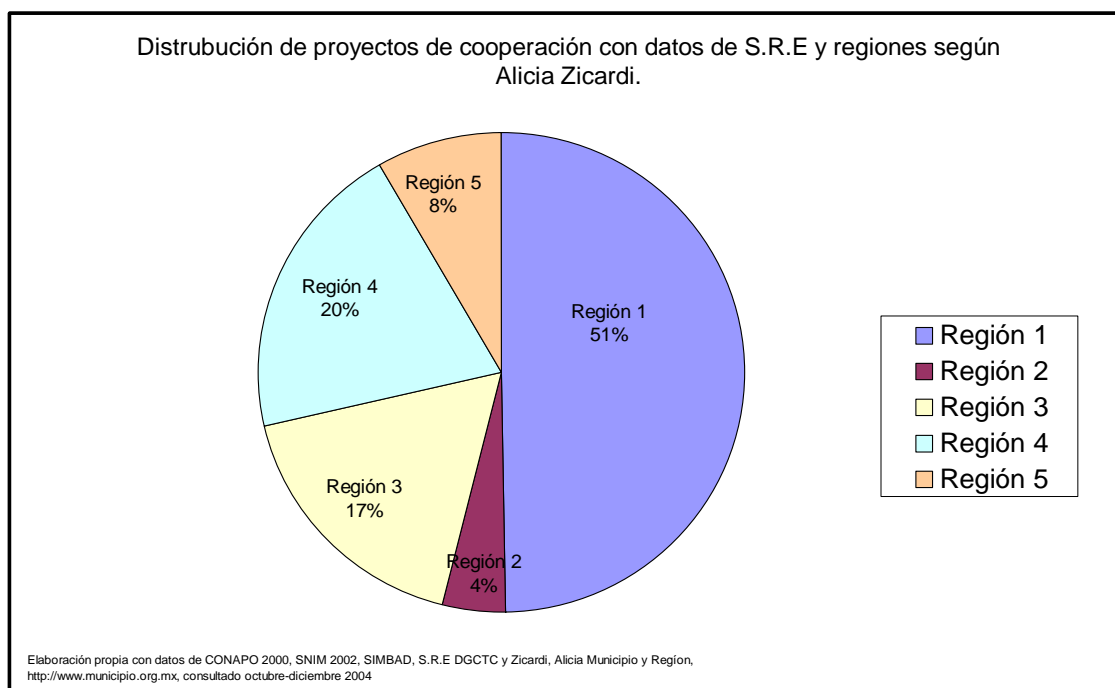
*La política de cooperación internacional para el desarrollo desde la DGCTC y sus implicaciones en el desarrollo regional del país*

En la actualidad, como se señaló en el apartado anterior, es la DGCTC de la SRE la que busca dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 89 constitucional en relación con la

cooperación internacional para el desarrollo, con la finalidad de contribuir a la consolidación de las capacidades nacionales a través de la ejecución de proyectos que favorezcan el desarrollo social, integral y sustentable. Sin embargo, dicha cooperación, al enfocarse más a un desarrollo por sectores que a una dimensión territorial, termina conllevando a una preeminencia del centro del país, y a una divergencia en términos de desarrollo local y regional.

Revisando y contraponiendo una serie de datos comprobamos lo anterior. De los 652 proyectos que hasta julio del 2003, la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica tenía registrados<sup>13</sup>, en las distintas formas como nuestro país colabora (receptor, horizontal y oferente), el mayor porcentaje de proyectos se distribuyen regionalmente de la siguiente manera<sup>14</sup>: (véanse gráfica 2 y cuadro 1).

Gráfica 2. Distribución de proyectos de cooperación con datos de la SRE y regiones según Alicia Zicardi



Fuente: Elaboración propia con datos de CONAPO, 2000, SNIM, 2006, SIMBAD, DGCTC-SER y Zicardi, *Municipio y región*, en <<http://www.municipio.org.mx>>. Consulta de octubre de 2007.

<sup>13</sup> Actualmente se tienen registrados 502 proyectos, sin embargo no se pudo conocer su distribución por región debido a que la DGCTC no proporcionó dicha información, por lo que se decidió trabajar con los datos del 2003 los cuales venían desagregados por entidad federativa. No obstante, se considera que en el 2007 la distribución de proyectos de cooperación por entidad federativa no cambia considerablemente.

<sup>14</sup> Para dicho análisis obsérvese el Anexo 1.

Del total de esta cooperación, la región I tiene una participación de 51%, de este porcentaje la mayor parte se recibe. Cabe apuntar, y por eso la importancia de partir de esta comparación, es que, según la metodología de Alicia Ziccardi,<sup>15</sup> en esta región hay un predominio de los municipios urbanos, ya que de 569 municipios 506 son diferentes tipos de municipios urbanos y sólo 63 son rurales. El distintivo además de esta región es que aquí se localiza la primera zona conurbada del país que es la zona metropolitana de la ciudad de México con las 16 delegaciones del Distrito Federal y los 27 municipios del Estado de México. Cabe aclarar que si bien en esta misma región encontramos la tercera zona conurbada en importancia del país, que es la de la ciudad de Monterrey, se registra en la ciudad, y en general en el estado de Nuevo León, una baja participación de la cooperación internacional proveniente de fuentes bilaterales y multilaterales y canalizada por el gobierno federal, al contrario de lo que sucede en la ciudad de México y el Estado de México, que en ambos se localizan la mayor parte de los proyectos. De acuerdo con esta gráfica, la mayor parte de la cooperación de México se encuentra en el centro del país. Con ello la cooperación sigue siendo ciertamente centralista, aun a pesar de la intención desde el sexenio de Zedillo y el compromiso posterior del sexenio de Vicente Fox de trabajar en su descentralización.

Lo anterior obedece a que parte importante de la cooperación que recibe, ofrece o coparticipa nuestro país, se enfoca al desarrollo de la ciencia y la tecnología que, si bien son variables fundamentales del desarrollo en un contexto de necesaria innovación, terminan provocando por las características centralistas de estos sectores que los fondos técnicos, financieros o humanos de este tipo de cooperación se destinen a los principales centros de investigación y desarrollo tecnológico del país, o de las secretarías de Estado a nivel federal, cuyos campos de operación se encuentran fundamentalmente en la región del centro, con algunos casos representativos en Jalisco y el Norte del país.

Ahora bien, si observamos la misma gráfica nos damos cuenta que la tercera región donde se ubican proyectos provenientes de fuentes tradicionales es la región III, donde se ubica la segunda zona conurbada del país: la ciudad de Guadalajara.

Por lo que, sumados el 51% de la región I y el 17% de la región III ambas absorben 68% de la cooperación que México recibe. Si contáramos a la fecha con la

---

<sup>15</sup> Además que parte también de la variabilidad que la densidad de población sigue imponiendo en cuanto a niveles de desarrollo de los municipios mexicanos.

información para desagregarla en municipios nos daríamos cuenta que la mayoría se concentra en los principales municipios de las dos regiones: ciudad de México, Toluca y Guadalajara, participando en segundo lugar municipios también de alto nivel de desarrollo como Naucalpan y Tlalnepantla, en el caso del Estado de México, y Zapopan en Jalisco. Incluyendo también a la ciudad de Monterrey, en Nuevo León, y a la ciudad de Cuernavaca en el Estado de Morelos.

De hecho, en los cuadros que se incluyen en este trabajo sobre el estado de México y el Estado de Jalisco, observamos una situación similar, pues, por lo menos aquellos proyectos que provienen de la cooperación oficial de la federación, se localizan en el valle de Toluca, en la zona conurbada de Guadalajara y en la zona conurbada de la ciudad de México, incluyendo en ella principalmente a los municipios de Naucalpan y Tlalnepantla. Por ejemplo, en el Estado de México, los proyectos de agencias como Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ por sus siglas en alemán), y Japan international Cooperation Agency (JICA por sus siglas en inglés) se realizan en el valle de Toluca y en Tlalnepantla y Naucalpan. En el caso de Jalisco se realizan la gran parte en Guadalajara.

Además, cabe señalar que en la mayor parte de esta cooperación no se involucra de manera directa a los gobiernos municipales, si acaso estos son invitados una vez que se aprobó el proyecto y es importante su presencia. De tal forma, a nivel estatal se reproduce también el esquema centralista que prepondera a nivel federal. Esto aun con recientes esfuerzos como el promovido por el Programa Nacional de Ciudades Hermanas de la Cancillería.

Ahora bien, respecto a la región IV, conformada por los estados de Chiapas, Oaxaca y Veracruz y caracterizada por contener una gran cantidad de municipios rurales e indígenas, esta recibe 20% del total de proyectos registrados por la Cancillería, lo cual la coloca en el segundo lugar de importancia. Empero, a diferencia de los campos de acción de la cooperación ubicada en las regiones I y III, la mayoría de los proyectos son focalizados a áreas deficitarias del desarrollo social, en salud y educativo, con la incorporación transversal de enfoques como la perspectiva de género y el desarrollo sustentable. Asimismo, observamos proyectos de desarrollo de tipo comunitario que en su mayoría son coordinados por organizaciones de la sociedad civil.

Es por ello que si esta última información la evaluáramos en términos de la cooperación que reciben las ONG, el panorama puede ser completamente distinto, pues hay un trabajo muy intenso en estos estados por parte de estas organizaciones. Esta sería una de las líneas pendientes de investigación.

En la región V donde las diferencias entre municipios como Benito Juárez y Mérida son abismales con respecto a la generalidad de la región, lo que predomina son proyectos del sector ambiental, en mucho por el auge del sector turístico en una zona con grandes cantidades de reservas naturales.

En los casos de las regiones IV y V prevalece la participación de las oficinas desconcentradas y/o descentralizadas de las cabezas de sector federal, en tal caso, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) o la Secretaría de Educación Pública (SEP); en algunos casos participan directamente las universidades del lugar y/o las oficinas estatales, y las oficinas municipales es extremadamente raro que tengan un tipo de participación. Por lo que, a la larga, aunque se hable de tal número de proyectos en un estado o región determinada, lo cierto es que los gobiernos estatales, y principalmente los municipales, tienen escasa participación o en ocasiones nula en los mismos y continúan siendo simples observadores de algo que les debería competir de manera directa.

Ahora bien, esto no es sólo responsabilidad de quien tiene el mandato constitucional para instrumentar la política de cooperación internacional para el desarrollo, sino como lo veremos más adelante, intereses políticos y un trabajo poco horizontal por parte de diversos gobiernos municipales y estatales origina que las agencias prefieran trabajar de forma directa con la sociedad civil o con la federación.



Cuadro Regionalización de los municipios de México Según tipos de municipios y población comparando con IDH PIB per capita y No de proyectos de cooperación

Entidad federativa	Datos CONAPO 2000		Datos Alicia Zicardi								Datos SER DGCTC proyectos vigentes de cooperación				
	Índice de desarrollo humano IDH	Índice de PIB per capita	Región según Zicardi	Municipios semiurbanos	Municipios urbanos	Grandes Ciudades	Metrópolis	Municipios rurales	Total de municipios	Población	cooperación horizontal	oferente	receptor	Número de proyectos	
Distrito Federal	0,871	0,864	R1	0	0	0	0	0	0	8605239	24	32	101	157	
Morelos	0,789	0,705	R1	10	22	1	0	0	33	1555296	2	15	21	38	
México	0,789	0,674	R1	36	68	11	6	1	122	13096686	2	10	22	34	
Hidalgo	0,748	0,642	R1	33	32	3	0	16	84	2235591		2	17	19	
Querétaro	0,802	0,761	R1	7	5	1	1	4	18	1404306		4	14	18	
Guajuato	0,761	0,665	R1	21	19	3	1	2	46	4663032	1		16	17	
San Luis Potosí	0,767	0,675	R1	37	8	1	1	11	58	2299360			12	12	
Nuevo León	0,842	0,813	R1	16	27	5	2	1	51	3834141	1	1	9	11	
Guerrero	0,719	0,620	R1	40	8	0	0	28	76	3079649		1	7	8	
Tamaulipas	0,803	0,726	R1	26	15	2	0	0	43	2753222	1		5	6	
Coahuila	0,828	0,782	R1	15	19	2	2	0	38	2298070	2		2	4	
<b>Promedio</b>	<b>0,793</b>	<b>0,721</b>		<b>21,9</b>	<b>20,3</b>	<b>2,6</b>	<b>1,2</b>	<b>5,7</b>	<b>51,7</b>	<b>4165872,0</b>	<b>Total</b>	<b>33</b>	<b>65</b>	<b>226</b>	<b>324</b>
Chihuahua	0,819	0,774	R2	33	21	0	2	11	67	3052907		2	9	11	
Durango	0,790	0,702	R2	27	6	1	0	5	39	1448661	1	2	7	10	
Zacatecas	0,754	0,624	R2	35	19	1	0	1	56	1353610		1	6	7	
<b>Promedio</b>	<b>0,788</b>	<b>0,700</b>		<b>31,7</b>	<b>15,3</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>5,7</b>	<b>54,0</b>	<b>1951726,0</b>	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>22</b>	<b>28</b>
Jalisco	0,801	0,719	R3	52	62	1	1	8	124	6322002	3	4	18	25	
Baja California Norte	0,822	0,761	R3	1	4	0	0	0	5	424041	1	2	18	21	
Colima	0,806	0,732	R3	1	9	0	0	0	10	542627		2	12	14	
Michoacán	0,749	0,646	R3	56	40	1	0	16	113	3985667	2	1	11	14	
Baja California Sur	0,817	0,746	R3	2	1	2	0	0	5	2487367	1	1	10	12	
Sinaloa	0,783	0,681	R3	10	5	3	0	0	18	2536844			8	8	
Aguascalientes	0,820	0,759	R3	2	8	0	1	0	11	944285		1	6	7	
Sonora	0,818	0,747	R3	30	40	2	0	0	72	2216969	3		4	7	
Nayarit	0,767	0,643	R3	4	13	1	0	2	20	920185	1		5	6	
<b>Promedio</b>	<b>0,798</b>	<b>0,715</b>		<b>17,6</b>	<b>20,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,2</b>	<b>2,9</b>	<b>42,0</b>	<b>2264443,0</b>	<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>92</b>	<b>114</b>
Chiapas	0,693	0,584	R4	68	10	0	0	33	111	3920892	1	1	30	32	
Puebla	0,758	0,683	R4	123	40	1	1	52	217	5076686	2	6	23	31	
Veracruz	0,744	0,637	R4	117	47	5	0	41	210	6908975		3	26	29	
Oaxaca	0,706	0,593	R4	267	52	0	0	251	570	3438765		1	21	22	
Tlaxcala	0,763	0,625	R4	21	39	0	0	0	60	962646		1	8	9	
Tabasco	0,766	0,652	R4	8	8	1	0	0	17	1891829		1	7	8	
<b>Promedio</b>	<b>0,738</b>	<b>0,629</b>		<b>100,7</b>	<b>32,7</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>62,8</b>	<b>197,5</b>	<b>3699965,5</b>	<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>115</b>	<b>131</b>
Yucatán	0,771	0,693	R5	56	15	1	0	34	106	1658210	1	2	21	24	
Quintana Roo	0,820	0,800	R5	4	4	0	0	0	8	874963		4	18	22	
Campeche	0,815	0,814	R5	8	3	0	0	0	11	690689			9	9	
<b>Promedio</b>	<b>0,802</b>	<b>0,769</b>		<b>22,7</b>	<b>7,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>11,3</b>	<b>41,7</b>	<b>1074620,7</b>	<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>48</b>	<b>55</b>

Elaboración propia con datos de CONAPO 2000, SNIM 2002, SMBAD, S.R.E DGCTC y Zicardi, Alicia Municipio y Región.

*El trabajo de las agencias bilaterales y multilaterales de cooperación en el ámbito estatal y local*

Los temas y la forma como operan la cooperación gubernamental en México, las distintas agencias bilaterales y multilaterales y los organismos financieros como el Banco Mundial se basa en acuerdos previamente tomados con el gobierno federal, en concreto, con la SRE y de ahí con la Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la misma Secretaría.

Estos acuerdos se apoyan, por una parte, en las prioridades que para el desarrollo nacional delinea el Plan Nacional de Desarrollo —como el principal instrumento de la planeación del desarrollo— y en las sugerencias que el gobierno federal emite sobre temas que en específico le interesa priorizar con cada agencia y/o organismo. Por su parte, las agencias, al llegar a la mesa de negociación, perfilarán los contenidos de su propuesta de cooperación al desarrollo con base en los resultados de un diagnóstico o estado (reporte) país previamente realizado y de acuerdo a sus propias líneas de agenda,<sup>16</sup> así como la establecerán de acuerdo con los contenidos o lineamientos que la agenda internacional para el desarrollo prioriza.

En ese sentido, la incorporación de temas que directamente le interesan a estados y/o municipios, o son fundamentales para el desarrollo local del país dependerá de la participación de los gobiernos subnacionales en las respectivas mesas de negociación en el marco de las comisiones mixtas, binacionales o de carácter regional; de la labor de cabildeo que estos poderes pudieran hacer con agencias multilaterales para impulsar algún determinado proyecto o tema en particular, o bien, de la capacidad de otras instancias del gobierno federal para impulsar proyectos de cooperación con agencias bilaterales y/o multilaterales en temas como el federalismo, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los municipios y estados, el desarrollo de infraestructura, el desarrollo local y regional. Dichas instancias pueden ser el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) o la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), u otras secretarías del ramo que por procesos de descentralización o

---

<sup>16</sup> Por ejemplo, en el caso de las agencias y organismos del Sistema de Naciones Unidas, impera el documento conocido por sus siglas en inglés como UNDAF (Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo), mismo que sienta las bases de cooperación internacional entre el sistema de Naciones Unidas, los gobiernos y demás asociados, a través de la preparación de un conjunto complementario de programas y proyectos.

desconcentración vigentes en sus competencias pudieran empujar este tipo de intervenciones en el ámbito estatal y municipal. Asimismo, podríamos hablar de la capacidad de enlace que la Dirección General de Coordinación Política de la SRE tuviera con la DGCTC para colocar en las agendas bilaterales y multilaterales de la cooperación aquellos temas que son de interés para el fortalecimiento de los gobiernos municipales y estatales y para el desarrollo de dichos espacios locales.

Ahora bien, por la forma como opera esta especie de ruta crítica en la política de cooperación internacional para el desarrollo del país, observamos que en general las agencias bilaterales y multilaterales con mayor participación: JICA, GTZ, La United Status Agency for Internacional Development (USAID), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y el Banco Mundial (BM), parten para su actuación en ámbitos estatales o municipales de aquellos objetivos, líneas estratégicas y acciones previamente acordadas con el gobierno federal o delineadas en sus propios programas o agendas de trabajo, que por sus contenidos conllevan una acción directa en estos espacios, pero que, en muchos de los casos, no necesariamente comporta la participación directa de la población local o de las instancias políticas de gobierno subnacional correspondientes. Esto a pesar de la importancia que en los últimos años adquieren ciertos temas directamente vinculados con el quehacer cotidiano y las responsabilidades de estos gobiernos (la contaminación ambiental en las ciudades, la conservación de la biodiversidad, la descentralización, formas de exclusión social y problemas deficitarios del desarrollo) que hablaría de poder acrecentar su vinculación en el trabajo de dichas agencias.

Una vez expuesto lo anterior, veamos en algunos casos el trabajo que realizan algunas de las agencias cooperantes en estados y municipios.

Al respecto, tenemos el trabajo que la GTZ viene realizando en algunas entidades federativas y en algunos municipios del país desde hace aproximadamente una década, fundamentalmente en el tema de manejo sustentable de recursos naturales.

En la actualidad la GTZ opera el Programa Nacional de Gestión Ambiental y Manejo Sustentable de Recursos Naturales en el marco de cuyos componentes se realizan una serie de proyectos y acciones sobre el manejo de residuos sólidos.

Cabe señalar que desde hace nueve años lleva a cabo con el gobierno del Estado de México diferentes acciones en el tema de prevención y gestión integral de residuos sólidos como: Diagnóstico de residuos sólidos; Programa Estatal de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos; Programas Municipales de Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial en los municipios de Cocotitlán, Amecameca, Ozumba, Valle de Bravo y Tonalico; Manejo de la cuenca del Río Lerma; así como asesoría en políticas y gestión en torno al tratamiento y disposición final de residuos sólidos urbanos. Estos diez años de colaboración entre la GTZ y el estado de México son el referente para que dicho estado dé asesoría a otros estados en los diversos temas tratados.

Asimismo, la GTZ brinda asesoría directamente a estados y municipios para la planeación estratégica de los programas estatales y municipales sobre medio ambiente y recursos naturales. En tal caso, hasta hace poco brindó asesoría a los estados de Nayarit y Coahuila para la conformación de sus Programas estatales de prevención y gestión integral de residuos sólidos.

Entre los proyectos de ejecución de la GTZ en México encontramos los siguientes:

*a)* Manejo Integral del Agua: Río Lerma y Río Balsas (con la Comisión Nacional del Agua, CNA).

*b)* Manejo de Recursos Naturales y Desarrollo Regional en el Sureste de México (con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT).

*c)* Elaboración de un programa municipal de prevención y gestión integral de residuos sólidos urbanos en Altamira Tamaulipas. En el marco de la cooperación triangular.

*d)* Primer proyecto con Guatemala sobre gestión de residuos sólidos en implementación. Se prepara para el 2008 proyectos similares con República Dominicana, Ecuador, El Salvador y Costa Rica.

Algunos otros proyectos terminados son:

*a)* Apoyo a la Gestión de Residuos Sólidos Municipales en el Estado de México (con la Secretaría de Ecología del Estado de México, SEGEM).

*b)* Desarrollo Institucional para la Gestión de Sitios Contaminados (con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT).

*c)* Manejo de Residuos Peligrosos en la Zona Metropolitana del Valle de México (concluido), con la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM).

*d)* Protección Ambiental y Competitividad Industrial (concluido en su primera fase, continúa en "Eco-eficiencia en el sector privado"), con la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA).

*e)* Descentralización de la Política y Administración Ambiental en el Estado de Guanajuato (concluido), con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Instituto Estatal de Ecología, Guanajuato (IEEG).

*f)* Mejoramiento de la Calidad del Aire en la Zona Metropolitana del Valle de México (concluido), con la Comisión Ambiental Metropolitana (CAM).

*g)* Fomento a una iniciativa de autoayuda con orientación comunitaria en las zonas marginadas de México (concluido). Medida autofinanciada.

*h)* Energías renovables en Baja California Sur (concluido), con el gobierno del estado de Baja California Sur.

Una de las formas innovadoras como ha empezado a trabajar la GTZ en México con actores locales es a partir de la transferencia de conocimientos y experiencias hacia funcionarios estatales y municipales u otros actores con respecto a las acciones de cooperación sobre manejo de residuos sólidos que ha realizado desde hace una década. En ese sentido, constituye desde hace cuatro años la red llamada Gestión Integral de los Residuos Sólidos (GIRESOL), conformada por el Instituto Nacional de Ecología, la GTZ y la Asociación de Municipios de México A. C. (AMMAC). Dicha red opera en diferentes estados del país y su objetivo fundamental es la formación de promotores en el tema. En un inicio operaba a nivel sólo de los estados, pero con la incorporación de AMMAC a la red se ha vinculado a funcionarios municipales que reciben la capacitación. A partir de

este año, la cooperación en el marco de la misma ha incorporado a terceros países como es el caso de Guatemala, cuyos municipios empezarán a recibir la capacitación de promotores desde AMMAC. Es decir, que ya se impulsa la cooperación triangular en este tipo de intervenciones.

En la actualidad participan en la red los 31 estados y el Distrito Federal y se ha capacitado a funcionarios de aproximadamente 1 200 municipios.

En el caso de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón, esta centra principalmente su trabajo en México en una de sus tres áreas prioritarias: medio ambiente global, saneamiento y suministros de agua. Sin embargo, el gobierno japonés está interesado en incentivar y promover programas que se enfoquen al área de desarrollo industrial y desarrollo regional. Una de las áreas prioritarias para las condiciones de México debiera ser, según JICA, la referente a la seguridad humana y reducción de la pobreza, sin embargo, por el tipo de cooperación técnica como la practicada por JICA, se encuentra mayor campo de acción en la tercera área.

Por ejemplo, en un caso exitoso como el de Chiapas, el cual se explicará más adelante, JICA participa con una inversión de 1 500 000 dólares para un periodo de tres años, mientras que la Secretaría del Campo (Secretaría de Desarrollo Rural) de Chiapas en el mismo periodo aportará 1 200 000 pesos (datos aproximados).

En materia del trabajo directo con estados y municipios, el caso más exitoso, se encuentra curiosamente en el área de seguridad humana y reducción de la pobreza que es donde menos ha trabajado esta agencia. En concreto con la instrumentación del Proyecto de Asistencia para Desarrollo Rural Sustentable en la Región del Soconusco, el cual cuenta con la participación de la Secretaría de Desarrollo Rural del gobierno del estado de Chiapas. Ahora bien, si con este proyecto se trabaja directamente con el gobierno estatal, desde la perspectiva de JICA, este beneficia de forma directa a los municipios de la región, pues el proyecto consiste en capacitar a las autoridades municipales para que puedan atender las necesidades de la población mediante un círculo donde se busca que la sociedad haga llegar sus demandas a las autoridades y estas puedan a su vez dar las respuestas oportunas. La forma como opera esta especie de círculo virtuoso es que aquellas demandas que se relacionen con el mejoramiento de la vida cotidiana de las personas (adquisición de un calentador para no utilizar leña,

inversión para la siembra, etc.) el municipio lo plantea haciendo una solicitud a la agencia para integrarlo al proyecto y se hagan, en determinado momento, las aportaciones económicas. JICA se ha empeñado en hacer que mediante la instrumentación de dicho mecanismo la gente sepa que puede exigir servicios básicos y que serán atendidos de la mejor forma posible, ya que sus autoridades estarán capacitadas para dar una mejor asistencia que involucra no sólo la satisfacción de la necesidad, sino que esta sea la mejor desde aspectos económicos, hasta de protección del medio ambiente.

El proyecto tiene como objetivo después de los primeros tres años (2006-2009) ampliar su rango de acción al resto de los municipios del estado.

Cabe señalar que los recursos provienen en su mayoría del gobierno Nipón, sin embargo, siempre se contempla la entrada de recursos de la federación, del estado o del municipio, como se ve en el caso del proyecto de desarrollo sustentable del Soconusco.

En el caso de la cooperación bilateral, podríamos mencionar también al Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, coordinado actualmente por el departamento de Cooperación Internacional del Observatorio de cambios en América Latina (LOCAL), que desarrolla de forma conjunta con la Embajada de Francia en México y con autoridades del gobierno federal mexicano.

Este programa inicio en 1999, financiado por la cooperación francesa en México y coordinado por la entonces Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU) con el apoyo del Centro Francés de la Función Pública Territorial; como contrapartes mexicanas participaron activamente las asociaciones de municipios, principalmente la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (ALMACC).

El objetivo del programa era contribuir al proceso de descentralización en México mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales mexicanos y la promoción de la democracia local. Esto a partir de la asistencia técnica francesa que en trabajo conjunto con las asociaciones de municipios, apoyan a las autoridades estatales y municipales en temas como: servicio civil de carrera en las instancias locales; desarrollo económico local; turismo solidario; intermunicipalidad.

Este programa fue reconocido como programa prioritario por la Comisión Mixta Francia-México 2000 – 2002 y por el Gobierno Mexicano durante la Reunión Estambul+5, en la Declaración Mundial de Gobiernos Locales y Establecimientos Humanos ante un Nuevo Milenio en 2001 (Reporte UNCHS-Hábitat)<sup>17</sup>.

Cabe señalar como uno de los logros de este programa, la creación de la Agencia de Desarrollo Económico Local de Zacatecas (ADELZAC) y la intermunicipalidad creada entre ocho municipios de la zona norte de Guerrero, cuyas siglas son AMZNEG, la cual obtuvo en la edición 2005 del Premio Gobierno y Gestión Local el reconocimiento de Programa ganador por su Proyecto Sistema Regional de Recolección y Disposición Final de Basura de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero.

Es importante mencionar que en el caso de la ADELZAC, además de contarse con la participación directa del gobierno zacatecano y los ocho municipios participantes, un actor fundamental en su momento fue la Asociación de Autoridades Locales de México A.C. (ALMACC) que, de hecho, en el marco de su primera asamblea celebrada en la ciudad de Zacatecas en febrero de 1999, se firma el convenio internacional que da lugar a la incorporación del estado y sus municipios en este programa de cooperación internacional. En colaboración con el gobierno estatal, el Instituto de Desarrollo Municipal coordina las actividades garantizando el seguimiento y la evaluación de las mismas.

En el caso de la creación de la intermunicipalidad AMZNEG, la cooperación francesa tiene como su principal interlocutor en el proyecto a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual ha venido trabajando desde hace tiempo en fomentar procesos de intermunicipalidad en México<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Para la elaboración de este apartado se contó con información proporcionada por el Mtro. Héctor Martínez Reyes, funcionario de la Dirección General de Equipamiento e Infraestructura en Zonas Urbano-Marginadas de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y de Ordenación del Territorial de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

<sup>18</sup> De hecho la SEDESOL desde el 2001, comenzó a trabajar el tema de la intermunicipalidad, dándose a la tarea de profundizar en la temática y de impulsar financieramente estos proyectos; por lo que, solicitó a la cooperación francesa su apoyo técnico para conocer la experiencia francesa y adaptar las modalidades que para México podrían ser viables jurídica, económica e institucionalmente



Asimismo, en el contexto del mismo Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal, el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal ha institucionalizado la profesionalización de funcionarios locales, creando una red de gobierno estatales que opera en el marco del Foro Nacional de Profesionalización de Gobiernos Locales, el cual se reúne constantemente y ha creado múltiples herramientas en el tema.<sup>19</sup>

En la actualidad, LOCAL ya con el apoyo directo de la cooperación técnica francesa se está enfocando a impulsar un proyecto para el acompañamiento y apoyo a la cooperación descentralizada entre colectividades y regiones francesas con municipios y estados mexicanos. Con ello se genera la primera experiencia en su tipo en un programa de cooperación internacional para el desarrollo en nuestro país.

Cabe finalmente señalar que la cooperación francesa ha podido tener estos resultados basado en un trabajo de estrecha colaboración con sus socios en México, socios que a la vez convencidos del trabajo que se está haciendo se apropian del proyecto original y lo modifican adecuándolo a las circunstancias del entorno. En ese sentido, la SEDESOL ha hecho un papel importante al entrar en este tipo de cooperación e impulsando nuevos proyectos con distintas agencias bilaterales y multilaterales como con la banca multilateral.

En cuanto a la cooperación por fuentes multilaterales, un ejemplo que traemos a colación es aquella que se promueve desde las agencias, fondos y organismos especializados del Sistema de Naciones Unidas,<sup>20</sup> los cuales han venido colaborando estrechamente con el gobierno mexicano en temas como la equidad de género, el respeto a los derechos humanos, la salud, la educación, la alimentación, la democracia, el deterioro ecológico y ambiental, etcétera.

Todos ellos en virtud de poseer temas base que tienen una incidencia directa en los espacios locales y regionales y han percibido la necesidad de apartarse, en la medida

---

<sup>19</sup> Este párrafo se realizó con base en los comentarios que hizo al borrador de este documento la Mtra. Delia Moreno, quien en su momento fungió como la coordinadora en México del Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal y actualmente se desempeña como Directora de Descentralización en el INAFED.

<sup>20</sup> Es importante subrayar que otra fuente de información en la cual se busca profundizar es en el trabajo que han realizado el BID y el BM, sin embargo, la misma podrá estar lista hasta la versión final de este artículo.

de lo posible, de los esquemas de cooperación gubernamentales dependientes de la federación para trabajar más estrechamente con regiones, estados, municipios, comunidades y la sociedad civil en general, en aras de obtener mejores resultados en la ejecución de sus proyectos y de lograr un verdadero beneficio para las poblaciones receptoras.

Algunos de estos trabajan de forma coordinada con la SRE, mientras que otros poseen mandatos independientes que les permiten tomar decisiones de forma autónoma, siempre en observancia de sus principios y objetivos fundamentales. En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se erige como el pionero en el trabajo descentralizado al comenzar a incluir a los estados, municipios y organizaciones de la sociedad civil como contrapartes negociadoras, receptoras y/o ejecutoras para proyectos de desarrollo en temas sumamente diversos. Siguiendo este modelo de trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Fondo de Población de Naciones Unidas (FNUAP)<sup>21</sup> han logrado desarrollar esquemas de trabajo a nivel descentralizado, obteniendo desde luego con ciertos bemoles resultados positivos en este tipo de cooperación.

La FAO establece relaciones de cooperación con estados, municipios, regiones y microregiones teniendo a estos mismos como contrapartes negociadoras y financiadoras para sus proyectos. Dentro del esquema de trabajo de la FAO, una vez que un proyecto ha sido apropiado por la comunidad beneficiaria, esta entonces incluye a la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), a la SRE, a los gobiernos de los estados y a las municipalidades. Por su propia esencia, el ámbito laboral de la FAO se realiza por regiones. En la actualidad, su Programa Especial para la Seguridad Alimentaria se trabaja mediante agencias de desarrollo rural en 65 regiones del país donde se ubican en su mayoría los municipios con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH). Siendo sus contrapartes directas las Comisiones Estatales de Desarrollo Rural, y a nivel municipal, los Consejos Distritales para el Desarrollo Rural Sustentable y los Consejos Municipales para el desarrollo Rural Sustentable.

---

<sup>21</sup> Estos son los organismos del Sistema de Naciones Unidas que se entrevistaron para la elaboración de este artículo.

Los temas prioritarios de su trabajo son: seguridad alimentaria, apoyo al fortalecimiento a la pesca, la ganadería, agricultura, agua, energía y recuperación, acceso y uso de recursos hídricos.<sup>22</sup>

FAO y PESA mantienen vínculos estrechos con los gobiernos estatales y municipales, cuentan con proyectos activos en 16 estados del país (Guanajuato, Jalisco, Puebla, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán, Chiapas, Quintana Roo, Oaxaca, Veracruz, Chihuahua, Tamaulipas, Zacatecas, Nayarit, Durango y Guerrero) y dentro de ellos trabajan en alrededor de 66 municipios y microregiones (Véase cuadro 2).

Uno de los principales problemas detectados en con los gobiernos estatales es que la instrumentación de los proyectos queda a entera disposición política de los actores, lo cual en muchos de los casos acarrea más debilidades que fortalezas. En el tema económico, los recursos aportados al PESA provienen de un fondo común constituido por la FAO y SAGARPA (fondos federales), mismos que son canalizados a las Agencias de Desarrollo Rural con el fin de de que estas mismas funjan como ejecutoras de los proyectos. En algunos casos también participan los recursos estatales, pero son la minoría. Por su parte, no se cuenta con recursos de los gobiernos locales que además es entendible debido a las condiciones de pobreza de las microrregiones donde operan los programas de PESA (Véase cuadro 3).

Para la FAO, el mayor de los problemas que registran dentro de su trabajo con estados y municipios es la falta de voluntad política que en muchos casos lleva a varios de los proyectos a fracasar, esto ocasiona que estas regiones no sean consideradas en los proyectos subsecuentes y que se considere como no pertinente su integración dentro de programas de mayor escala. Asimismo, se detectan desavenencias de organizaciones campesinas y ONG con los gobiernos locales y la actitud recurrente de estos gobiernos de no trabajar en esquemas horizontales de gobierno, sino más bien postularse ellos mismos como las entidades encargadas del proyecto.

En cuanto a la relación entre estados y municipios para operar programas de cooperación, se detecta que la mayor participación de los municipios depende de la voluntad política del gobierno estatal, por lo que se requiere dar más poder a los

---

<sup>22</sup> Lo anterior en concordancia con el reporte país para el programa de cooperación de 2007 y los diagnósticos realizados por la FAO, SAGARPA y la Coordinación Nacional del PESA.

municipios, en particular en lo referente a la toma de decisiones y a la capacidad normativa que les dictan las leyes mexicanas.

Cuadro 2. Cobertura PESA-FAO

Año	Regiones ADR	Municipios	Localidades	Familias UPR
2006	39	248	1,234	19,000
2007	27	132	844	12,600
Total	66	380	2,078	31,600

Fuente: <<http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/resultados.htm>>.

Cuadro 3. PESA por regiones en 2007

<i>Estado</i>	<i>No. de regiones</i>	<i>Nombre de las regiones</i>
Guanajuato	3	Sureste y Sierra Gorda I y II
Jalisco	5	Sureste, Norte, Altos, Sierra Occidental y Sur
Puebla	3	Sierra Negra, Sierra Norte y Mixteca
Michoacán	3	Tierra Caliente, Meseta Purepecha y Costa
San Luis Potosí	2	Huasteca Centro y Sur
Yucatán	2	Oriente y Sur
Chiapas	11	Altos, Sierra, Centro, Selva, Fronteriza, Frailesca, Norte, Soconusco, istmo, selva Ocosingo y selva Yajalón
Quintana Roo	1	Selva maya
Oaxaca	18	Mazateca Alta, Mixe, Sola de Vega, Loxichas, Coatlán, Mixteca I y II, Mazateca baja, Yautepec y nueve microrregiones
Veracruz	3	Huasteca, Zongolica y Totonacapan
Chihuahua	1	Sierra Tarahumara
Tamaulipas	1	Sierra de Ocampo
Zacatecas	2	Semidesierto Norte y Sur
Nayarit	1	El Nayar
Durango	2	Las quebradas y zona indígena
Guerrero	8	Costa Grande, Costa Chica 1 y 2, Centro, Norte, Montaña 1 y 2 y tierra caliente

Fuente: <<http://www.sagarpa.gob.mx/sdr/pesa/resultados.htm>>.

El caso de UNICEF no posee proyectos de trabajo directo con municipios, sin embargo, mantiene estrecha comunicación con los gobiernos estatales y con ONG en estados donde se detectan altos índices de vulnerabilidad infantil. En general, los proyectos que impulsa este fondo no surgen de la propuesta de un estado, sino más bien a este se recurre cuando se tiene una idea base sobre cuál será el trabajo en su entidad, aún así se busca que en el diseño de los proyectos participe la autoridad representante del gobierno estatal como de las ONG ejecutoras.

El UNICEF prioriza los temas concernientes a sus tres programas guía (protección, educación y políticas públicas) de los cuales se emanan varios proyectos

relativos a la pobreza, la migración, la mortandad infantil, la desnutrición, la educación y la respuesta a emergencias después de desastres naturales. Los criterios para la definición de proyectos dentro de UNICEF se encuentran dictados igualmente por el UNDAF, sin embargo, prestan una considerable atención al programa de cooperación que se haya mantenido anteriormente y a los resultados arrojados por el mismo. Procuran mantener una continuidad en aquellos proyectos en que hayan detectado como exitosos y, en caso de ser necesario, se toma en consideración para el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF), para la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para instituciones académicas e incluso para ONG.<sup>23</sup> En lo concerniente a los actores que involucran dentro de su esquema de cooperación el nivel estatal, la UNICEF comienza su labor a nivel de cabildeo político entre los gobernadores de los estados, y una vez concluida esta parte, se estrecha la comunicación y el trabajo con diferentes dependencias estatales, entre las que figura, desde luego, el DIF y las secretarías de desarrollo social de las entidades federativas, además de un sinnúmero de ONG. Además de sus propios recursos, cuenta con un mecanismo de donación directa de la ciudadanía; por venta de artículos publicitarios a través de tiendas de la UNICEF en diferentes puntos del país; fondos de fundaciones; otro conjunto con agencias de desarrollo, diversos componentes de naciones unidas, organismos internacionales y regionales; cámaras empresariales, recursos federales y recursos estatales.

El UNICEF cree que es el marco jurídico mexicano el principal obstáculo para considerar a los estados y municipios como sujetos activos en la formulación de proyectos de cooperación, que limita, en gran medida, las actividades de los municipios. En el caso de los estados se percibe que gran parte de los problemas de trabajo con ellos se debe a la voluntad política de los encargados de ejercer las políticas estatales y a su capacidad para involucrar al resto del aparato administrativo y político con los compromisos del UNICEF. Además que los tiempos dentro de la ejecución de proyectos ha sido un conflicto muy fuerte, ya que si negocian directamente con el gobierno estatal, dependiendo de la voluntad política de este, puede llegar a canalizar el proyecto a mediano, corto o largo plazos.

---

<sup>23</sup> Aunque de forma general la UNICEF México trabaja a título personal en este rubro, cuenta con un consejo consultivo integrado por representantes del sector privado, académico, político, cultural y de medios de comunicación, quienes inciden directamente en el diseño, formulación ejecución y difusión de los proyectos de la UNICEF, tanto a nivel federal como estatal.

Actualmente, el UNICEF está trabajando en el análisis para implementar un proyecto sobre certificación de los municipios, en el cual aquellos que trabajen a favor de los principios del UNICEF se les otorga un sello distintivo para las mercancías que produzca esa comunidad; esto a semejanza de lo ya realizado en comunidades de Brasil en donde se han obtenido resultados muy satisfactorios.

El FNUAP contempla dentro de la cooperación descentralizada el trabajo exclusivamente a nivel estatal y en algunos casos con ONG. Ejerce este tipo de cooperación a través de canales de comunicación con los Consejos Estatales de Población (COESPO) y, de darse el caso, con los Consejos Municipales de Población. Centra su trabajo en los reportes publicados por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y otros componentes del sistema de Naciones Unidas sobre niveles de desarrollo, vulnerabilidad y marginación en los estados de la república mexicana. El ejercicio de la cooperación hacia estados se logra mediante la identificación de necesidades de estos y la consiguiente asistencia técnica a través de diversos proyectos. Dichos proyectos responden a los tres subprogramas de cooperación que este fondo mantiene con el gobierno federal (derechos sexuales y reproductivos, población y estrategias de desarrollo y equidad de género). Los temas más significativos que trabajan son los concernientes a la salud materno infantil, VIH-SIDA y métodos anticonceptivos. Si bien realizan su trabajo, además de con ONG, con los Consejos Estatales de Población (COESPO), la debilidad institucional de estos consejos en muchos de los estados conlleva a que no sean del todo considerados en la instrumentación de las actividades.

Los temas que prioriza el FNUAP son los subprogramas de salud sexual y reproductiva; población y desarrollo, además que para el siguiente periodo 2008-2012 incluye el componente de género, que el fortalecimiento de las capacidades locales, la atención a las poblaciones indígenas, el trabajo con migrantes y adolescentes, así como los estados y localidades con mayores índices de pobreza y marginación y la cooperación sur-sur.

Los criterios para la selección de proyectos responden a un análisis de país hecho con anterioridad en el que se incluyó a diversas instancias gubernamentales (federales y estatales), a organizaciones de la sociedad civil, a asesores jurídicos, al Grupo Asesor de Jóvenes para el FNUAP, y a la visibilidad que puedan tener los

proyectos presentados, ya que ello favorece la labor del FNUAP, pero, sobre todo, se basa en los lineamientos expresados dentro del Plan Nacional de Desarrollo, los lineamientos del UNDAF, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Programa de Acción de Cooperación.

A nivel estatal se mantiene comunicación estrecha con los poderes ejecutivos, las Secretarías de Salud, de Desarrollo Social y de Educación, los Consejos Estatales de Población (COESPOS), los Consejos y Comités Estatales de Prevención y Control del SIDA (COESIDAS), los institutos de la Mujer y de los Jóvenes, las legislaturas estatales, ONG, instituciones académicas, sector privado y medios de comunicación locales. Como resultado del trabajo con estos actores el programa de cooperación anterior ha podido llevarse a buen término arrojando resultados positivos en salud sexual y reproductiva, en el desarrollo de modelos de intervención y de información sobre poblaciones emigrantes, además del empoderamiento de los jóvenes. Sin embargo, es de notar que el éxito en la institucionalización de los modelos a nivel estatal depende enteramente de las capacidades técnicas del estado, así como de la influencia de los socios y de la voluntad política, lo que en algunas ocasiones les ha significado desperdicio de recursos o cancelación de proyectos. El FNUAP ha detectado problemas de esta índole en estados como Veracruz, Puebla, Guerrero y Zacatecas, aunque tienen un excelente ejemplo de cooperación con Quintana Roo, Hidalgo y San Luis Potosí.

Actualmente el FNUAP trabaja con ocho estados del país esperando que en el plan de cooperación 2008-2012 se pueda ampliar esta base (Véase cuadro 4). En cuanto a la procedencia de los fondos, cabe mencionar que estos provienen de fuentes internas y externas, además de que se tienen estrategias de cofinanciamiento con algunos de los estados beneficiados y contrapartes financiadoras dentro del sector público y privado, y de donaciones de otro carácter.

El FNUAP ve como principal obstáculo para la inclusión de los estados y municipios la falta de voluntad política y, en segundo término, la falta de capacidad técnica, de recursos económicos y de conocimientos especializados de las regiones más vulnerables del país, razones que, pese a ser detectada la necesidad de una intervención en la localidad, esta no puede concretarse, pues carece de los elementos necesario para llevarse a cabo, por lo que una de las mejores medidas que se pueden adoptar para disminuir estas adversidades son la educación y el fortalecimiento a las capacidades de



los estados y, en particular, de los municipios, ya que de esta forma se creara un círculo “virtuoso” de desarrollo sostenible.

Cuadro 4. Proyectos de apoyo por estado UNFPA

Nombre de proyecto	Área programática
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Hidalgo	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Oaxaca	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Michoacán	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Michoacán	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Hidalgo	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Oaxaca	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Guerrero	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Guerrero	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Quintana Roo	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Quintana Roo	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de San Luis Potosí	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de San Luis Potosí	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Chiapas	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Chiapas	Población y estrategias de desarrollo
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Zacatecas	Derechos sexuales y reproductivos
Proyecto Estatal de Cooperación con el Estado de Zacatecas	Población y estrategias de desarrollo

Fuente: Fondo de las Naciones Unidas para la Población, México.

## **Acciones de cooperación descentralizada gubernamental**

La experiencia de México en torno a este tipo de cooperación tiene sus orígenes en la década de los años sesenta, cuando se registraron los primeros acuerdos de hermanamiento entre ciudades mexicanas y estadounidenses, siguiendo el patrón predominante en esa época que los caracterizaba como un mecanismo de asistencia hacia los países menos desarrollados. En esa época surgieron también las primeras asociaciones o comités de ciudades hermanas.<sup>24</sup>

En los años siguientes proliferaron acuerdos con un perfil exclusivamente protocolario que justificaron las visitas recíprocas de alcaldes y autoridades y, en el mejor de los casos, permitieron reforzar en alguna medida sus lazos de amistad.<sup>25</sup>

La ausencia de una planeación adecuada, el desconocimiento del potencial que encierran estos acuerdos y la falta de continuidad en la administración municipal provocaron que los acuerdos formulados de esa manera tuvieran perspectivas muy limitadas y arrojaron resultados poco significativos en el mediano y largo plazos.<sup>26</sup>

Estos acuerdos, sin embargo, tuvieron una gran aceptación entre los gobiernos municipales porque les abrieron espacios para obtener equipos, materiales que no hubieran podido adquirir de no ser por la vía de las donaciones que hacían las alcaldías de ciudades hermanas en el extranjero.

La vecindad con una economía industrializada constituyó un factor determinante para la concentración excesiva de acuerdos de esta naturaleza con ciudades estadounidenses, aunque en su momento representó también una ventaja sustantiva para las ciudades de nuestro país que se beneficiaron de esa condición.<sup>27</sup>

En la actualidad la gran mayoría de los hermanamientos entre gobiernos locales estadounidenses y mexicanos están directamente relacionados con el problema migratorio. Tanto en los casos de estados como México, Jalisco, Guanajuato, Michoacán o Zacatecas, estados altamente expulsores de emigrantes, se puede observar

---

<sup>24</sup> Dirección General de Comunidades Mexicanas y Enlace Estatal, Documento Acuerdos de Hermanamiento, SRE, 2002. En la actualidad esta dirección se llama Dirección General de Coordinación Política.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

que muchos de sus municipios pequeños tienen una amplia vinculación con sus contrapartes en Estados Unidos, teniendo entre sus principales aportaciones la donación. En virtud de ello, sería interesante aprovechar este canal ya existente constituyendo una modalidad nueva de cooperación descentralizada en los mismos términos de co-desarrollo que vimos en los casos francés e italiano, sobre ciudades europeas y árabes o africanas. Utilizando los canales tradicionales de la cooperación, se podría negociar a nivel binacional la incorporación de esta posibilidad con agencias de desarrollo como USAID u otros mecanismos de financiación como una vía que ayude a generar medidas de arraigo y permanencia en las comunidades altamente expulsoras de emigrantes por medio del desarrollo de proyectos productivos que aprovechen redes de comercialización ya existentes en el vecino país.

Si bien el establecimiento de convenios de hermanamiento entre municipios mexicanos y sus contrapartes allende las fronteras no es una historia reciente, en los últimos años se ha buscado profesionalizar e institucionalizar de mejor forma este tipo de acciones de colaboración. Para ello, la SRE ha impulsado desde hace poco menos de diez años una serie de acciones en esta dirección. En la actualidad, la Dirección General de Coordinación Política ha instrumentado el Programa Nacional de Ciudades Hermanas (PNCH) <sup>28</sup>, que intenta llevar el hermanamiento por canales más de cooperación. En ese sentido se plantea como objetivos promover esquemas de cooperación internacional a nivel descentralizado entre estados y ciudades mexicanas y extranjeras, que permitan el impulso de proyectos de desarrollo local, y apoyar a los gobiernos locales para el adecuado cumplimiento de la Ley sobre la celebración de Tratados. Para ello, la SRE establece mecanismos de coordinación con los organismos estatales de desarrollo municipal a fin de agilizar la atención a las iniciativas municipales de hermanamiento, así como brindar capacitación y asesoría para la generación de posibles proyectos de cooperación con ciudades hermanas extranjeras.

La mecánica de operación que la SRE instrumenta en el marco del PNCH se da en dos sentidos: la creación de comités de hermanamientos y el fortalecimiento

---

<sup>28</sup>Dirección General de Coordinación Política de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Programa Nacional de Ciudades Hermanas, 2007; Registro de Acuerdos Interinstitucionales, última actualización agosto 2007; entrevista al Lic. Andrés Barba, Director de Vinculación con Gobiernos locales de la DGCP, 21 de septiembre de 2007.

institucional mediante la creación de oficinas municipales de asuntos internacionales. Se busca que ambas instancias actúen de forma coordinada.

Además de la generación de institucionalidad al interior del municipio, la SRE busca impulsar una cultura de acuerdos de hermanamientos como instrumentos de cooperación internacional a nivel descentralizado para fortalecer procesos de desarrollo local. Sin embargo, el camino en este proceso continúa siendo arduo, pues la mayoría de los casos que se ubican como representativos tienden aún a impulsar acciones más hacia vínculos de amistad y donación que hacia ámbitos estratégicos de desarrollo. Esto lo apreciamos en casos como Tepatitlán y El Gruyo en Jalisco; Uruapan, Patzcuaro y Quiroga en Michoacán.

Ahora bien, con base en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la DGCP de la SRE, existen 258 acuerdos (hermanamientos) firmados, siendo los estados más representativos en cuanto al número de hermanamientos a nivel municipal: Distrito Federal con 13; Estado de México con 13; Guanajuato con 12; Jalisco con 20; Michoacán con 9; Nuevo León con 11; Puebla con 11; Querétaro 8, y Veracruz con 11.

De los municipios con mayor número de acuerdos firmados a nivel internacional es importante destacar a Querétaro, Querétaro; Guadalajara, Jalisco; Tlanepantla, Naucalpan, Toluca, estado de México, y en últimas fechas Ciudad Valles en San Luis Potosí.

De acuerdo con el mismo documento, en el caso de los acuerdos estatales destacan aquellos que tienen como fin la educación, ciencia y tecnología (principalmente los intercambios académicos); en el caso de los municipales las áreas de trabajo más recurrentes son el turismo, la cultura y el desarrollo comercial.

Entre otras experiencias de cooperación descentralizada gubernamental tenemos aquella cooperación de carácter técnico que se centra en temas específicos de desarrollo científico-tecnológico, medio ambiente, salud, desarrollo rural, turismo, patrimonio y formación de profesionales y técnicos.

Uno de los ejemplos de dicha cooperación es aquella que impulsa la ciudad de México. Esta ciudad ha establecido una serie de hermanamientos con distintas temáticas

a abordar. En la vertiente de cooperación técnica en el área medioambiental, por ejemplo, se han firmado acuerdos con ciudades como Chicago y Denver, en Estados Unidos; Berlín y Baviera, en Alemania, y Nagoya, en Japón mediante los cuales se ha conseguido realizar proyectos importantes como el de optimización vial que llevaron a cabo expertos alemanes con autoridades ambientales y de transporte del Distrito Federal. Paralelamente, de las ciudades de Nagoya y Denver se han recibido distintas donaciones de equipo para el área de monitoreo de emisiones.

Una de las experiencias de cooperación horizontal más innovadora ha sido la relativa a la iniciativa de aire limpio en ciudades de América Latina, en donde con el financiamiento de diversos patrocinadores como Renault, Daimler, Chrysler y Volvo se han ejecutado acciones para mejorar la calidad del aire en las ciudades de México, Lima-Callao, Buenos Aires, Santiago de Chile, Sao Paolo y Río de Janeiro.

Este tipo de experiencias representa una manera de unir esfuerzos y coordinar el desarrollo de políticas ambientales regionales, fortalecer mecanismos de comunicación con los gobiernos locales y fomentar la participación del sector privado y agencias ambientales de cada uno de estos países.

Ahora bien, respecto a las posibilidades que tiene una agencia como JICA de apoyar acciones en el marco de la cooperación descentralizada, es importante saber que en el marco del hermanamiento, que cumple 30 años, entre la ciudad de Nagoya y la ciudad de México, JICA participará en el convenio de cooperación acordado recientemente entre ambas ciudades en el que esta agencia participa con el envío de expertos japoneses para trabajar en el mejoramiento de la calidad del agua, siendo este el primer caso en que JICA participa en un acuerdo de cooperación descentralizada local bilateral.

La ciudad de México ha llevado a cabo la cooperación horizontal, principalmente, en temas como el combate a la contaminación atmosférica. Así, ha compartido experiencias con distintas ciudades de América Latina como Córdoba, Santiago de Chile, Caracas, Tegucigalpa y otras localidades centroamericanas.

En el marco del compromiso adoptado por los mandatarios de México y Centroamérica durante la Cumbre de Tuxtla II en 1996, en el sentido de instrumentar un

programa de cooperación técnica entre la ciudad de México y las ciudades capitales del istmo centroamericano, en el periodo de 1995-1997 la ciudad de México llevó a cabo 135 proyectos con sus homólogas centroamericanas que correspondió a 38.2% de la cartera de proyectos de cooperación de la ciudad. Por medio de este programa, funcionarios del gobierno del Distrito Federal brindaron asesoría a la ciudad de Guatemala para la culminación del proyecto Renacimiento del Centro Histórico de la Ciudad de Guatemala, dieron apoyo técnico al Plan de Desarrollo Metropolitano y al proyecto Organización, Funcionamiento y Operación de la Central Mayorista de Abastecimiento de la capital guatemalteca. Además de estas ciudades, se ha tenido intercambio con ciudades como Beijing y otras pertenecientes a Sudáfrica<sup>29</sup>.

### *Acciones que los estados municipios impulsan por cuenta propia en la CIPD*

La ciudad de México desde hace más de una década ha apoyado diversos programas y estrategias para recibir recursos de la cooperación internacional para el desarrollo, para aplicar en sus distintas modalidades y vertientes, para la instrumentación de programas o acciones de desarrollo.

En la vertiente técnica y científica en el área medioambiental, la ciudad de México ha recibido cooperación de varias agencias bilaterales así como de organismos multilaterales. Lo anterior se explica porque la ciudad de México se ha convertido en una referencia obligada a nivel internacional en materia de aplicación de políticas ambientales, y porque las autoridades ambientales locales han desarrollado una agenda internacional sumamente diversa y activa que les ha permitido beneficiarse de la amplia experiencia adquirida en otros países. En ese sentido, y tomando como ventaja de la creciente preocupación internacional a favor del mejoramiento del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, el gobierno de la ciudad de México ha buscado verse favorecido por variados mecanismos de cooperación que coadyuven en la implementación de políticas de desarrollo sustentable en todos los temas de la agenda ambiental.

---

<sup>29</sup> Cabe señalar que como uno de los pendientes de la presente investigación es terminar de armar una base de datos sobre los municipios que establecen convenios de cooperación descentralizada y participan en programas o proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, pues se carece aún de la información necesaria. En ese sentido, uno de los acuerdos del Grupo de trabajo en cooperación descentralizada y desarrollo local, que se reunió con motivo del Foro sobre la Agenda mexicana de cooperación internacional para el desarrollo 2008-2015, fue avanzar en la recopilación de dicha información.

Se han establecido así una serie de compromisos de cooperación en materia ambiental en donde importantes recursos complementarios han coadyuvado en los distintos programas de la ciudad, por ejemplo, el Programa de Coinversión a Gas Natural de Unidades de Transporte Público de Pasajeros para impulsar el uso de combustibles alternativos. Para dicho programa, el gobierno de la ciudad de México recibió la cooperación del Fondo Francés del Medio Ambiente para la conversión de 860 microbuses de transporte público que utilizan gasolina a gas natural comprimido. Asimismo, encontramos la reciente puesta en marcha del sistema de transporte del Metrobús, que para su creación se contó con fondos del Banco Mundial.

Se impulsa también el Proyecto de Rescate del Río Magdalena, que en un primer momento fue apoyado por el Consejo británico y actualmente será parte de las acciones de colaboración con la ciudad de Nagoya. Además se han ejecutado proyectos en suelo, aguas, recursos naturales, y en general una variedad de temas que tienen que ver con la gran problemática medioambiental de la ciudad de México.

Los convenios y programas de cooperación internacional han abierto para el gobierno de la ciudad posibilidades de transferencia de tecnologías, capacitación y financiamiento. En términos esquemáticos, la agenda internacional se ha enfocado a cuatro grandes tipos de cooperación: créditos y cooperación con organismos financieros internacionales, cooperación bilateral, convenios de ciudades hermanas y cursos y becas internacionales.

Para el gobierno actual de la ciudad de México, la cooperación internacional representa una fórmula valiosa para el intercambio de información, de tecnologías, de conocimiento y de experiencias alcanzadas por otras urbes y regiones en la búsqueda de soluciones ante problemáticas similares, con el propósito final de que estos instrumentos se constituyan en herramientas que se traduzcan en diálogos, intercambios, proyectos y convenios con beneficios concretos para los habitantes de la ciudad.<sup>30</sup>

Por esta razón, la ciudad de México está trabajando en producir estrategias de colaboración en aquellos temas que en particular le interesa incentivar. Por ejemplo, recientemente se incorporó al Programa Energético de la Fundación Clinton, el cual cuenta con una bolsa global de 5 000 millones de dólares, el cual facilita a las ciudades

---

<sup>30</sup> Fernández-Guerra, "Ciudad", 2007.

elegidas el acceso a dicho fondo para adaptar los edificios gubernamentales y privados con tecnología de ahorro de energía. Asimismo, firmó un convenio con la Academia de Ciencias de Nueva York cuya finalidad es impulsar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la educación de excelencia y vincularse con empresas que están alentando la adquisición de nuevos conocimientos. Con dicho acuerdo se busca fortalecer el programa del gobierno capitalino en materia de fomento a la educación y al Empleo, ya que así se abren posibilidades de que los jóvenes capitalinos destacados obtengan un mejor nivel de preparación en el extranjero y regresen a la capital a aplicar su conocimiento.<sup>31</sup>

Por su parte, el Estado de México, por su cercanía con el Distrito Federal, cuenta con importantes instituciones académicas y de investigación y con el establecimiento desde hace varios años de una oficina encargada de los asuntos internacionales, que conlleva a que dicho estado haya promovido una serie de proyectos de cooperación, lo que es un hecho que en últimas fechas su participación ha aumentado.

En primer lugar, esto tiene que ver con el crecimiento de la oferta de cooperación dirigida al sector ambiental, donde organismos como la GTZ o Naciones Unidas, o bien por medio de la cooperación descentralizada como la Local Governments for Sustainability (ICLEI), han instrumentado proyectos de protección ambiental principalmente de zonas urbano-industrial, en el manejo de residuos sólidos y de control de emisiones de carbono. En general, muchos de los proyectos han tenido como receptores directos a la ciudad de México y la zona conurbada del Estado de México.

Una razón que vino también a reactivar la presencia de la cooperación en el estado es la incorporación de un área que atiende los asuntos internacionales, que ha llegado a tener entre su personal a funcionarios que trabajaron anteriormente en la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, lo cual permite que la gente que está al tanto conozca perfectamente la oferta de cooperación existente.

El problema sigue siendo que en su relación con las instancias municipales imperan criterios de tipo político que conlleva a que, de la oferta de cooperación existente en el estado, sean favorecidos en su mayor parte aquellos municipios del mismo partido en el gobierno. A pesar de que Tlalnepantla y Naucalpan tienen cada vez

---

<sup>31</sup> *Ibid.*



más experiencia y contacto internacional su relación con la oficina del gobierno estatal es mínima. Por su parte, Toluca es la ciudad con mayor número de proyectos de cooperación y hermanamientos, lo cual nos permite comprobar nuevamente que los municipios más importantes en términos de población y economía son los que más beneficios obtienen.

En el estado de Jalisco hay también casos similares en términos de cooperación. La variable de municipio metropolitano y, por tanto con mayores índices de desarrollo, está presente. La ciudad de Guadalajara es donde se localizan el total de proyectos que se ubican en el estado. La razón de lo anterior se debe a que no llega a los municipios la promoción de la información que llega de la Cancillería a la oficina de asuntos internacionales del estado. La cooperación también a nivel estatal se sigue entendiendo más en términos sectoriales, lo que provoca que sean las secretarías estatales del ramo y las instituciones académicas las que incorporan proyectos de cooperación internacional para que sean aprobados en comisiones mixtas o en un programa determinado de cooperación.

### ***Cooperación descentralizada por redes de gobiernos locales***

En general, la cooperación descentralizada por redes de gobiernos locales vincula a las sociedades y autoridades locales de diferentes territorios nacionales. Los programas que se materializan en esta cooperación se encuentran relacionados con problemas comunes que tienen expresiones territoriales muy concretas. En los casos hasta ahora existentes correspondería al ámbito territorial de las ciudades.

Es sobre esta base común territorial donde se concibe la construcción de alianzas entre los diversos agentes –gubernamentales y no gubernamentales– de las instituciones cooperantes que, habida cuenta de su potencial de complementariedad y de sus intereses en común, pueden identificar objetivos comunes o diseñar acciones mutuas a favor del desarrollo local, como sucede, por ejemplo, con el caso de la Cooperación Iberoamericana para el Desarrollo Urbano (CIDEU), o la cooperación descentralizada que en el marco de la Política de Cooperación de la Unión Europea se fomenta, como es el caso de URB-AL.

En ambas experiencias vemos que el tema central son las ciudades y el papel decisivo que ellas tienen en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y la calidad de vida de la población. Por ello, uno de los objetivos centrales de esta forma de colaboración es en el terreno de las políticas urbanas para ayudar a resolver determinados problemas de la gestión municipal, mejorar los servicios públicos, atacar problemas endémicos de las ciudades y dinamizar el desarrollo económico local.

Sus actividades de colaboración son propuestas, implementadas y administradas por los mismos participantes, buscando que estos compartan los mismos beneficios. En tal caso, una de las modalidades principales de esta cooperación es el intercambio mutuo de ideas, conocimientos y experiencias entre todos los actores.

Para los gobiernos locales, principalmente de las principales ciudades de América Latina, la cooperación descentralizada por redes de gobiernos locales se ha constituido en un instrumento para adaptarse a la competencia del mercado global en las mejores circunstancias, pues se presume que esta contribuye al mejoramiento de las capacidades tecnológicas e institucionales a fin de enfrentar los desafíos de la globalización, además que impulsan la integración con otras municipalidades como medio para acceder de mejor manera a la competencia que impone la globalización de la economía. En el caso de México, si bien hay algunos municipios urbanos que participan en este tipo de esquemas, se detecta que dicha participación es mínima y de muy baja intensidad si se le compara con lo que sucede con las municipalidades brasileñas, colombianas, chilenas y argentinas, las cuales, en muchos de los casos, han sabido aprovechar muy bien su vinculación en red con otras ciudades para fortalecer procesos de gestión urbana o instrumentar estrategias innovadoras en una diversidad de temas que van desde la exclusión social, medio ambiente, transporte público, etcétera.

Entre los pocos casos representativos que tenemos en México es el de la ciudad de Querétaro, la cual en el marco de UR-BAL terminó de coordinar en octubre del 2006 un proyecto bianual intitulado: Formación de personal de municipios para utilizar los programas de cooperación internacional como herramientas de combate a la pobreza en sus proyectos locales. El cual tenía como objetivo brindar a los municipios participantes las herramientas necesarias para diseñar proyectos de cooperación internacional como un medio para cubrir las necesidades de su población, contribuyendo así a la lucha

contra la pobreza<sup>32</sup>. Para la ejecución del proyecto, la Comisión Europea otorgó al gobierno del municipio de Querétaro un presupuesto mayor a 3 millones de pesos (70 % recursos europeos y 30% de los gobiernos locales miembros)<sup>33</sup>.

¿Cómo está en general la participación de los municipios mexicanos en URBAL? De los 2439 municipios en el país, tenemos que sólo doce participaron en subredes de esta cooperación, véase cuadro . De estas sólo hubo tres ciudades que coordinaron proyecto, la primera fue Ciudad Victoria en el 2001 con un proyecto sobre marco jurídico para el desarrollo urbano y que fue trabajado con la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM); la segunda fue Guadalajara en el 2003 y, posteriormente, la ciudad de Querétaro. Ninguna ciudad mexicana coordinó una Red en UR-BAL.

Ahora bien, estas redes funcionan mucho con la idea paradójica de la desterritorialización-reterritorialización.<sup>34</sup>

En el primer sentido, se enriquecen de la tecnología generando lazos virtuales en la solución de problemas o en el intercambio de experiencias. Mantienen una constante comunicación con sus contrapartes extranjeras mediante el uso de las llamadas tecnologías de la información (TI) y sistemas de información (SI), sosteniéndose, de esta forma, un contacto a veces más estrecho con aquellas ciudades extranjeras con las que se comparte una misma problemática que con sus contrapartes al interior del país. Por ejemplo, en el caso de algunos de los municipios mexicanos pertenecientes a URB-AL, como: Tlalnepantla, Guadalajara y Querétaro no existe entre ellos ningún tipo de intercambio de comunicación. Los funcionarios que se encargan de este tema se encuentran en las reuniones de carácter internacional, sin que exista una interacción entre ellos en México. Mientras tanto, cooperan fuera de este espacio nacional con aquellas ciudades que transnacionalmente pueden reeditar de mejor manera a su

---

<sup>32</sup> Municipio de Santiago de Querétaro, Resumen del Proyecto, 2005.

<sup>33</sup> Municipio de Querétaro, México; municipio de Pergamino y de Junin, Argentina; municipio de Arica, Chile; municipio de San Xavier, Bolivia; municipio de Sao Bernardo do Campo y de Guarulhos , Brasil; Provincias de Milán, Latina y Padova, Italia; Ayuntamiento de San Sebastián, España. Como miembros externos estuvieron el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (Famsi), España y la Cámara Italo-Brasileña, Brasil.

<sup>34</sup> Esta idea de desterritorialización y reterritorialización está basada en el trabajo de Wong, "Globalización", 1999.

desarrollo.<sup>35</sup> De tal manera que hay una desconexión del espacio físico o geográfico del territorio nacional, al tiempo que hay poca visión para establecer lazos en dicho espacio, pues paradójicamente en el país se ven como ciudades competidoras y no colaboradoras.<sup>36</sup>

Respecto a la reterritorialización, estas redes se basan forzosamente en la existencia y el carácter territorial de problemas o características específicos como son los territorios urbanos, que en la mayoría de los casos se benefician de los procesos globales de la economía, la cultura, la sociedad, etcétera. Si bien en la gran parte de los casos no son ciudades globales, en la acuñación del concepto de Sassen Saskia, sí son ciudades beneficiadas de los procesos de integración y globalización económica.<sup>37</sup>

Como hemos visto, las ciudades con ciertas características de desarrollo y de gestión administrativa se han podido beneficiar de las experiencias cada vez más importantes de cooperación descentralizada en redes de gobiernos locales. Mediante su participación en este tipo de colaboración, los funcionarios y gobiernos de dichas ciudades acceden al intercambio de experiencias de *buenas prácticas*, o discuten sobre la solución de algún problema en particular, lo que les permite mejorar los servicios a su ciudadanía, así como las condiciones de desarrollo de su territorio.

Pero uno de los problemas percibidos en esta forma de colaboración es su tendencia a ser excluyente. Las ciudades más pobres, sin un presupuesto propio razonable que les permita este activismo internacional, simplemente no participan.<sup>38</sup> De tal forma, el principio de cofinanciamiento en el cual se basa este tipo de colaboración genera efectos distorsionadores en realidades socioeconómicas y tan diferenciadas entre los actores subnacionales como es el caso de América Latina.

---

<sup>35</sup> Esta información surgió al plantearles la siguiente pregunta a los tres funcionarios entrevistados por separado de cada uno de los municipios de Tlalnepantla, Querétaro y Guadalajara: ¿Conoce usted lo que están haciendo las otras ciudades mexicanas que participan en URB-AL en el marco de dicha cooperación? ¿Fuera de las reuniones de carácter internacional en las cuales llega a encontrarse con los representantes de los otros municipios mexicanos establece algún tipo de acercamiento con esos representantes mientras se encuentran en México? ¿Es común reunirse entre ustedes?

<sup>36</sup> Ponce, 2005, p. 430.

<sup>37</sup> Sassen, "Cities", 1994, p. 437.

<sup>38</sup> Esto a pesar de que URB-AL no cobra cuotas como lo hacen otras redes de cooperación internacional. Al ser URB-AL un órgano descentralizado de la Comisión Europea, gran parte de los fondos provienen de la misma UE, y las ciudades participantes si bien desembolsan cierta cantidad de dinero por los viajes que implican las reuniones de las redes, en general el gasto se compensa con los beneficios que se reciben.

Por ejemplo, en el caso de México, observamos en el cuadro 5 cómo algunas de las ciudades que son parte de URB-AL cuentan con niveles de PIB, ingreso per cápita y desarrollo humano de los más altos, a excepción de Zaragoza en el Estado de Veracruz, que está calificada con un nivel de desarrollo medio alto, o el caso de Ciudad Valles, San Luis Potosí<sup>39</sup>.

Cuadro 5. Ciudades Mexicanas en UR BAL

Ciudades Mexicanas en URBAL con IDH y PIB

Clave	Nombre	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de desarrollo humano	Lugar
	<b>República Mexica</b>	<b>7495</b>	<b>0,721</b>	<b>0,789</b>	<b>Medio alto</b>	
	<b>Baja California</b>	<b>9571</b>	<b>0,761</b>	<b>0,823</b>	<b>Alto</b>	<b>4</b>
2004	Tijuana	9812	0,765	0,825	Alto	88
	<b>Colima</b>	<b>8048</b>	<b>0,732</b>	<b>0,807</b>	<b>Alto</b>	<b>11</b>
6007	Manzanillo	8893	0,749	0,816	Alto	123
	<b>Chiapas</b>	<b>3302</b>	<b>0,584</b>	<b>0,690</b>	<b>Medio alto</b>	<b>32</b>
7089	Tapachula	5464	0,668	0,765	Medio alto	491
	<b>Distrito Federal</b>	<b>17696</b>	<b>0,864</b>	<b>0,873</b>	<b>Alto</b>	<b>1</b>
	<b>Durango</b>	<b>6725</b>	<b>0,702</b>	<b>0,790</b>	<b>Medio alto</b>	<b>16</b>
10005	Durango	9137	0,754	0,828	Alto	76
	<b>Guanajuato</b>	<b>5376</b>	<b>0,665</b>	<b>0,760</b>	<b>Medio alto</b>	<b>24</b>
11015	Guanajuato	6979	0,709	0,797	Medio alto	218
11020	León	7080	0,711	0,798	Medio alto	215
11027	Salamanca	5246	0,661	0,766	Medio alto	482
	<b>Guerrero</b>	<b>4112</b>	<b>0,620</b>	<b>0,718</b>	<b>Medio alto</b>	<b>30</b>
12029	Chilpancingo de l	5419	0,666	0,789	Medio alto	274
	<b>Jalisco</b>	<b>7412</b>	<b>0,719</b>	<b>0,802</b>	<b>Alto</b>	<b>14</b>
14039	Guadalajara	8824	0,748	0,834	Alto	65
	<b>México</b>	<b>5672</b>	<b>0,674</b>	<b>0,790</b>	<b>Medio alto</b>	<b>15</b>
15099	Texcoco	5706	0,675	0,800	Medio alto	203
15104	Tlalnepantla de B:	6812	0,705	0,818	Alto	116
	<b>Michoacán</b>	<b>4785</b>	<b>0,646</b>	<b>0,748</b>	<b>Medio alto</b>	<b>27</b>
16053	Morelia	7774	0,727	0,818	Alto	115
	<b>Morelos</b>	<b>6820</b>	<b>0,705</b>	<b>0,790</b>	<b>Medio alto</b>	<b>17</b>
17007	Cuernavaca	10521	0,777	0,844	Alto	34
	<b>Nuevo León</b>	<b>13033</b>	<b>0,813</b>	<b>0,844</b>	<b>Alto</b>	<b>2</b>
19039	Monterrey	14769	0,834	0,853	Alto	22

<sup>39</sup> Se agradecen los comentarios que respecto a este párrafo hizo la Mtra. Dalia Moreno.

**Ciudades Mexicanas en URBAL con IDH y PIB**

Clave	Nombre	PIB per cápita en dólares ajustados	Índice de PIB per cápita	Índice de desarrollo humano (IDH)	Grado de desarrollo humano	Lugar
20067	<b>Oaxaca</b>	<b>3489</b>	<b>0.593</b>	<b>0.704</b>	<b>Medio alto</b>	<b>31</b>
	Oaxaca de Juárez	8722	0.746	0.834	Alto	64
21114	<b>Puebla</b>	<b>5976</b>	<b>0.683</b>	<b>0.756</b>	<b>Medio alto</b>	<b>25</b>
	Puebla	11073	0.786	0.843	Alto	40
	Teziutlán	6767	0.703	0.786	Medio alto	296
22006	<b>Querétaro</b>	<b>9562</b>	<b>0.761</b>	<b>0.802</b>	<b>Alto</b>	<b>13</b>
	Corregidora	15757	0.845	0.848	Alto	27
	Querétaro	14479	0.830	0.853	Alto	23
28041	<b>Tamaulipas</b>	<b>7757</b>	<b>0.726</b>	<b>0.803</b>	<b>Alto</b>	<b>12</b>
	Victoria	7615	0.723	0.818	Alto	117
30199	<b>Veracruz</b>	<b>4535</b>	<b>0.637</b>	<b>0.742</b>	<b>Medio alto</b>	<b>29</b>
	Zaragoza	2456	0.534	0.658	Medio alto	1716
31050	<b>Yucatán</b>	<b>6342</b>	<b>0.693</b>	<b>0.770</b>	<b>Medio alto</b>	<b>19</b>
	Mérida	9557	0.761	0.833	Alto	66
32056	<b>Zacatecas</b>	<b>4210</b>	<b>0.624</b>	<b>0.753</b>	<b>Medio alto</b>	<b>26</b>
	Zacatecas	7131	0.712	0.821	Alto	103

Elaboración propia con datos del CONAPO y URBAL

En cuanto a CIDEU tenemos a las siguientes ciudades mexicanas participantes: Ciudad Valles, Culiacán, Durango, Ensenada, Guadalajara, Mérida, Monterrey, Puebla de Zaragoza, San Pedro Garza García, Santiago de Querétaro, Tijuana y Zapopan.

Entre los proyectos que ha apoyado la CIDEU son la el de Planeación Estratégica, a través del cual se ha asesorado técnicamente al equipo de la ciudad de Monterrey y de San Pedro Garza en su Plan Estratégico. La ciudad de Puebla, con asesoría y metodología de CIDEU, trabajó en un plan de desarrollo estratégico a largo plazo con alto grado de participación de la sociedad poblana. Es un programa que funciona por medio de las aportaciones hechas por las ciudades miembros, las cuales van de los 1 500 a los 6 000 dólares anuales,<sup>40</sup> según población y renta, por lo que se benefician ciudades con determinados recursos financieros, haciéndose claramente perceptible la tendencia de vincularse, en esta idea de alianzas, con los municipios más desarrollados, o bien, aquellos que se distinguen por una gran actividad al exterior.

<sup>40</sup> El Programa además se financia con aportaciones de socios colaboradores y aportaciones extraordinarias de socios. La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y otros organismos de cooperación financian actividades. <www.cideu.org>.

Por ejemplo, en el caso mexicano, con excepción de Tehuacán y Ciudad Valles, las ciudades que participan en CIDEU se encuentran en los lugares más altos de desarrollo a nivel nacional (véase cuadro 7). Asimismo, todas estas ciudades, excluyendo a Tehuacán, son ciudades que se han distinguido en los últimos años por su actividad al exterior, ya sea a partir de acciones de promoción turística o de atracción de inversión.

**Cuadro 6. Cuadro. Ciudades mexicanas en CIDEU de acuerdo a IDH, a producto per cápita, a PIB y a grado de desarrollo humano**

CIDEU	IDH	Per cápita	PIB	Lugar nacional	Grado de DH
Monterrey	0.828	0,754	9137	76	alto
San Pedro Garza García	0.909	0.967	32877	2	alto
Santiago de Querétaro	0.853	0.830	14479	23	alto
Cuernavaca	0.844	0.777	10521	34	alto
Durango	0.790	0.702	6725	16	Medio alto
Guadalajara	0.834	0.748	8824	65	alto
Mérida	0.833	0.761	9557	66	alto
Monterrey	0.853	0.834	14769	22	alto
Puebla	0.756	0.683	5976	25	Medio alto
Tehuacan	0.806	0.771	10164	170	Medio alto

Elaboración propia con base en el Índice de Desarrollo Humano del CONAPO.

Actualmente se está llevando a cabo en la ciudad de Durango, que además ahora tiene la presidencia de esta red, un proyecto sobre la elaboración de un plan estratégico para la acción en turismo de naturaleza y deportiva (Véase cuadro 8).

**Cuadro 7. Plan Estratégico de Durango: proyecto Plan de Acción en Turismo de Naturaleza y Deportiva.**

Al 28 de junio de 2007 se encontraba en fase de diseño. Entre los objetivos de dicho proyecto destacan que los ejidos y comunidades con potencial turístico conozcan instancias que posibilitan el desarrollo de proyectos en sus localidades; que exista la comunicación fluida entre sectores que proveen fondos; que se fortalezcan o se creen los medios de organización comunitarios y ejidales para poder emprender acciones productivas; que se potencien vínculos con las instancias regulatorias y normativas para poder elevar la formalización legal y tributaria, capacitación y certificación tanto a ejidos y comunidades como a operadores turísticos; el establecimiento de alianzas con el sector formal turístico urbano para generar productos con base en instancias diferenciadas, entre otros.

La generación de un plan de acción sobre este segmento consolidará la consecución de las metas y objetivos del Plan Estratégico y del Plan Parcial de Desarrollo Turístico Municipal abarcando otras líneas más como es el empleo, el uso conciente de los recursos naturales y una cultura de arraigo a la tierra y sus bellezas naturales.

Otro de los subtipos de este tipo de cooperación por redes de gobiernos locales la encontramos en la cooperación descentralizada transfronteriza, la cual se ha dinamizado en los últimos años. Con dicha cooperación se busca establecer marcos de acción comunes para encarar problemas que les afectan de manera global (por su condición de administración regional) o sectorial (por las características específicas de un grupo de ellas) a las ciudades o estados que comparten la frontera.

Entre los elementos estructurales que condicionan la cooperación encontramos el ámbito geográfico: el hecho de tener problemas en común, lo que ha llevado a fomentar en cierta medida la cooperación transfronteriza.

Es en ese sentido, la interrelación social y transfronteriza que se manifiesta en ambos lados de la frontera debido a la magnitud e intensidad de flujos en los dos sentidos, por un lado, la emigración de mexicanos indocumentados y trabajadores transmigrantes y su efecto en el mercado laboral: el flujo de residentes fronterizos y su efecto en el sector de los servicios en localidades y condados fronterizos, y el flujo de drogas ilícitas a los mercados de Los Ángeles y San Francisco. Por el otro, del lado estadounidense las inversiones en la industria maquiladora y la afluencia turística de la población anglosajona de origen mexicano determinan que la noción de frontera (como delimitación territorial) en realidad no exista debido a estos vínculos y flujos fronterizos.

Sin embargo, esto se da en condiciones de desigualdad, por lo que el reto es fomentar acciones en el marco de una cooperación transfronteriza para el desarrollo.

El ámbito económico también ha sido un factor clave para establecer este tipo de cooperación. Vemos cómo se han estrechado los vínculos entre empresarios de ciudades estadounidenses con las del norte de México. Por ejemplo, la coinversión es una alternativa de los negocios medianos para fomentar las inversiones de capital y tecnología en México.



La asociación entre empresarios mexicanos y estadounidenses en ambos lados de la frontera constituye una alternativa para estimular la inversión en un entorno de contracción económica, con la idea de incrementar la capacidad productiva regional o nacional y, con ello, alentar las importaciones de bienes de capital que impriman dinamismo al crecimiento de la industrial de bienes de capital.

El problema es que en México los gobiernos de los estados y municipios carecen de autonomía para plantear alternativas a los problemas que los aquejan y comparten con sus vecinos del Norte. En ese sentido, como señalaba Bustamante, es necesario que las disposiciones constitucionales sobre la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal se compatibilicen con aquella otra que señala que la dirección de la política exterior es responsabilidad exclusiva del ejecutivo federal.<sup>41</sup>

Otro de los subtipos de este tipo de cooperación es aquella que se da en el marco de procesos de integración, como es el caso de la impulsada a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

En México participan principalmente aquellas ciudades y estados con la infraestructura y la ubicación geográfica para atraer inversiones y aprovechar el mercado de América del Norte, colocando en clara desventaja a otras que no tienen este potencial de desarrollo. En tal caso, se han beneficiado principalmente las ciudades ubicadas en la frontera norte y en el centro del país.

Como parte de las estrategias de estas ciudades para obtener las mejores oportunidades y ventajas del libre comercio en la región, se promueven lazos de cooperación y complementariedad con sus homólogas estadounidenses y canadienses.<sup>42</sup>

Dicha vinculación se contempla en las diferentes formas de “articulación territorial” entre municipios y estados mexicanos y sus vecinos estadounidenses. Así vemos la constitución del Frente de Alcaldes Fronterizos o la formación de las ciudades transfronterizas del norte de nuestro país, como es el caso de Tijuana y Ciudad Juárez, con sus vecinos estadounidenses. También podemos hablar de la potencialización de las transacciones naturales entre las regiones vecinas de México y Estados Unidos, como

---

<sup>41</sup> Bustamante, 1989.

<sup>42</sup> Ponce, 2005.

acontece con el plan de acción conjunto entre el estado de Arizona y Sonora titulado, *Visión Estratégica del Desarrollo Económico de la Región Sonora-Arizona*. En el marco de este Plan ambos estados conforman una región para obtener niveles de complementariedad que les permita ser competitivos en los mercados internacionales y frente al proceso de integración.<sup>43</sup>

La forma que van adquiriendo estos procesos conlleva a acciones transfronterizas de gestión del desarrollo con el fin de mejorar la posición competitiva de los municipios y estados participantes en un mercado cada vez más globalizado.<sup>44</sup>

Si bien el establecimiento de estos corredores responde a los nuevos estándares de competencia y competitividad generados por los procesos neofordistas en la nueva división internacional del trabajo, lo cierto es que debido al nivel de infraestructura que requieren, la colaboración de los gobiernos subnacionales en ambos lados de la frontera ha sido fundamental. De hecho, esta asociación entre gobiernos subnacionales ha funcionado en la financiación y apoyo en la construcción de vías de comunicación terrestre (carreteras), en forma de corredores comerciales.

Cabe señalar que la creación de estos corredores comerciales ha sido impulsada, principalmente, por las propias ciudades, las cuales a través de una serie de estrategias de vinculación externa en el marco del TLCAN conllevan a uno de los proyectos más ambiciosos en la generación subnacional de vías de transporte y comunicación para el comercio regional e internacional.<sup>45</sup>

En estos procesos, los grandes ganadores del lado mexicano son aquellos municipios cuya situación geográfica y de desarrollo les permite ser atractivos para establecer esquemas de colaboración con sus similares al otro lado de la frontera norte y/o beneficiarse de la conformación de redes y corredores industriales. Mientras tanto, las principales ciudades de estados como Chiapas, Morelos, Campeche, Hidalgo, Veracruz, Guerrero o Nayarit continúan sin tener un papel importante en esta dinámica transfronteriza-regional. Los resultados de ello, en términos del desarrollo regional, han sido contraproducentes, pues se intensifica la preeminencia de ciertas ciudades que cuentan con las capacidades para explotar sus ventajas competitivas.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*



envite a procesos de democracia local, impulso y construcción de la participación ciudadana, desarrollo local, fortalecimiento municipal para cuya instrumentación han contando con el financiamiento de la cooperación internacional no gubernamental como es el caso de fundaciones.

Por ejemplo, en el caso de Equipo Pueblo entre uno de sus programas de trabajo ubicamos el llamado Fortalecimiento municipal y desarrollo local, en el marco del cual se busca contribuir al fortalecimiento de las iniciativas de participación ciudadana y desarrollo local que mediante el apoyo de propuestas que desde el ámbito local promuevan una mejor y mayor gobernabilidad basada en una visión de desarrollo social y logren incidir en la integración de un sistema de articulación nacional más justo, equitativo y democrático. Para ello, se instrumentan los proyectos de: “Fortalecimiento de la participación ciudadana”; “Desarrollo local, social sustentable”, y “Sistema de articulación y coordinación nacional”.

En tal sentido y recibiendo principalmente fondos de la cooperación francesa trabajan en el norte del país, principalmente en Chihuahua; para la labor que realizan en Veracruz, reciben fondos de la IAF de Estados Unidos y, para sus proyectos en Morelos su principal fuente de financiamiento es la cooperación belga.

En el estado de Morelos trabajan en cinco municipios del oriente del estado incorporando el reciclaje de los desechos como parte de la gestión pública local y cerrando el círculo de tal proceso mediante la elaboración de material didáctico a nivel secundaria. En Veracruz, en particular en el municipio de Zaragoza, trabajó en el diseño primero de un plan estratégico que se desarrolló con la ciudadanía y posteriormente en su implementación como en su continuidad, así como han instrumentado proyectos productivos y agencias de desarrollo local. En Chihuahua, trabaja en el establecimiento de nuevos modelos de desarrollo local y de asesoría para la obtención de recursos para el desarrollo de proyectos organizacionales u organizativos de la población, como es el caso del proyecto sobre comercializadoras de frijol.

Una de las críticas que le pueden hacer a la cooperación es que más que enfocarse a proyectos específicos debería apoyar procesos globales.

Por su parte, el CESEM ha dedicado gran parte de su labor a fortalecer institucionalmente a los municipios, esto principalmente conllevando acciones de democracia y desarrollo local, que abarcan distintas temáticas como: el apoyo a la formación de agencias de desarrollo económico local como en su caso fue su participación en la constitución de ADELZAC; la incorporación de la perspectiva de género a nivel municipal como es el caso de su labor en el municipio de Cunduacán, Tabasco, donde durante el trienio 2004 2006, se logró la conformación de la Coordinación de Atención a las Mujeres mediante la cual se impulsaron acciones de política pública para mejorar el conocimiento de los derechos de las mujeres, disminuir la violencia intrafamiliar y mejorar los ingresos de mujeres jefas de familia en 10 comunidades de este municipio. De hecho cabe señalar que esta experiencia fue ganadora del Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE en su edición 2005.

Además CESEM ha llevado a cabo proyectos que promueven la articulación del gobierno local con otros actores locales como ha sido el trabajo reciente en el municipio de Tequila donde mediante el proyecto IFAI comunidades (2006) se establecieron relaciones con Radio Zongolica y la Universidad Veracruzana Intercultural.

Asimismo, CESEM tienen un trabajo reciente en el impulso a procesos de transparencia y rendición de cuentas en los ayuntamientos, como es el caso de Amatlán de los Reyes, Veracruz donde se logró que la población local tuviera acceso a información pública sobre el presupuesto aprobado y ejercido del ramo 33 de su municipio.

También incentiva procesos de participación ciudadana en aspectos claves como el presupuesto municipal, al respecto tuvo un papel relevante en la implementación del Presupuesto participativo en la Delegación Tlalpan, o el trabajo que actualmente realiza en el municipio de Tequila para aplicar una política de distribución del presupuesto municipal con participación ciudadana que incremente los recursos de las poblaciones indígenas en un 20%.

En general estas acciones las ha realizado con el apoyo que ha recibido de Fundaciones como la Ford (la cual se ha retirado de México), la Fundación Rosa de Luxemburgo y Misereor.

De acuerdo a la labor que ha desarrollado a nivel municipal organizaciones como CESEM y Equipo Pueblo contando con apoyo de la cooperación internacional principalmente de aquella proveniente de fundaciones, se hace evidente la importancia de la participación de este tipo de organizaciones en la definición no sólo de una agenda de cooperación internacional para el desarrollo local, sino también en cualquier estrategia o política de cooperación que desde el gobierno pretenda encauzarse.

## **A manera de conclusión**

### **Limitaciones, potencialidades y propuestas de agenda**

#### *A) Construcción de gobierno multinivel en el marco de la CIPDL*

La forma en que se reproduce la cooperación internacional para el desarrollo local refleja problemas estructurales del sistema de gobierno mexicano, donde la mayoría de los gobiernos locales siguen teniendo grandes dificultades para asumir con plenitud sus nuevas responsabilidades, concentrándose en unos pocos las posibilidades de aprovechar sus oportunidades.

Estos desequilibrios no pueden ser corregidos sólo con la elaboración de un plan de desarrollo local, auxiliado por esta o aquella metodología de diagnóstico, de planeación estratégica o participativa, sino que tiene que basarse en la negociación política de la agenda pública de la localidad, así como en un proceso de concertación política y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno. Ello nos habla, necesariamente, de un proceso de articulación y de corresponsabilidad entre los distintos actores exógenos y endógenos del territorio que puedan derivar en propuestas específicas para promover el desarrollo.

Es por eso que, si bien las políticas orientadas a fomentar el desarrollo territorial tienen objetivos y alcances distintos, según se trate a escala local o regional, o de algún municipio en particular, por lo general toda práctica o proyecto de cooperación internacional para el desarrollo local no debería concebir lo municipal desde una visión estrictamente localista, pues el municipio no es un ente aislado, en él mismo se encuentran una multiplicidad de espacios al tiempo que actúa como parte de un gobierno multinivel, en el marco de *relaciones transescalares* y políticas transversales de desarrollo.

De hecho, podemos decir que hay una concordancia en muchas de las experiencias analizadas en las cuales los esfuerzos de cooperación no suelen obedecer a una política pública de Estado de desarrollo local o de políticas públicas municipales de desarrollo y, por consiguiente, están ausentes de considerar las acciones locales en el marco de un gobierno multinivel y en un contexto de círculos concéntricos entre el desarrollo nacional, regional y local. De ahí que en muchos casos se queden como esfuerzos aislados.

Es por ello que en el caso de México, con grandes disparidades entre municipios, la cooperación internacional para el desarrollo local se tendría que asumir como una política pública que recupere los principios de subsidiariedad y adicionalidad inmersos en la política regional de la Unión Europea y que en dicho marco sean las instancias federales o centrales de gobierno las que diseñen e instrumenten una política de cooperación hacia el desarrollo local que contenga fondos destinados a disminuir las disparidades entre los gobiernos subnacionales.

*B) Una política de cooperación no sólo enfocada a sectores, sino que incorpore la dimensión territorial del desarrollo, con ello se fomente el trabajo hacia una cooperación efectivamente encauzada al desarrollo local y regional del país.*

Como vimos en el presente documento, la dimensión territorial nunca ha sido considerada en el diseño e instrumentación de la política de cooperación internacional para el desarrollo del Estado mexicano, lo cual en cierta forma ha terminado indirectamente por no disminuir las divergencias regionales en torno al desarrollo.

Por tanto, sería importante promover la expedición de una ley de cooperación internacional para el desarrollo que contemple la dimensión regional del desarrollo.

*C) Impulso a procesos de coinversión entre el gobierno mexicano y sus contrapartes cooperantes. (Fondo de cooperación para el desarrollo.)*

En aras que la cooperación pueda ser un instrumento que contribuya al equilibrio regional y, no al contrario, es necesario que los gobiernos nacionales, los gobiernos estatales y los municipios, actuando en una especie de asociación, diseñen e instrumenten políticas públicas de cooperación internacional que respondan a estos

efectos, mediante la aplicación de políticas diferenciadas de acuerdo con la enorme heterogeneidad estructural que existe en los ámbitos subnacionales.

En ese sentido, una de las propuestas sería que recursos del gobierno mexicano establecieran una coinversión en estrategias de cooperación descentralizada con otros países. Para ello, se podría tomar la experiencia mexicana en proyectos de coinversión que en otras temáticas funcionan, como es el caso del proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea, en el marco del cual los recursos puestos por ambas contrapartes son semejantes. En el caso de la cooperación descentralizada por los temas que se involucran, las instancias federales cofinanciadoras podrían ser el INAFED para fortalecimiento institucional, estableciéndolo en el marco del mismo un proceso de capacitación que desde hace tiempo lleva a cabo este Instituto, o bien, si se pretende ir más hacia una cooperación de tipo cualitativo, con incidencia directa en la cooperación económica, sería viable la participación de la Secretaría de Economía, la cual involucre en proyectos como PYAPIME a estados y municipios. En fin, se requiere de una especie de red institucional en el tema de cooperación en la cual participen las distintas instituciones que tendrían que ver con el desarrollo local y regional.

*D) Incentivar relaciones de cooperación descentralizada en aquellas acciones que inciden de forma directa en los distintos temas de la agenda pública local.*

En el caso de aquellas ciudades o municipios que tienen una participación creciente en la cooperación descentralizada, en la cual operan con fondos y recursos propios, lo ideal es incentivar este tipo de relaciones de cooperación a aquellas acciones que incidan de forma directa en los procesos de desarrollo local y en los distintos temas de la agenda pública local.

*E) Estrategias de inclusión de más estados y municipios en programas de cooperación.*

Frente al tema también de la gran heterogeneidad en el impulso a procesos de desarrollo local en el marco de la CIPDL, es necesario generar estrategias que conlleven a una mayor inclusión de estados y municipios en los programas de cooperación, para ello será importante trabajar en temas como desarrollo de capacidades institucionales y



transferencia de conocimiento en redes horizontales entre ciudades mexicanas, relativamente con base en la idea que se ha venido impulsando desde ciertos espacios como el Programa Nacional de Ciudades Hermanas, o los procesos de capacitación del INAFED en la materia, o la propuesta que ha expuesto el Municipio de Querétaro sobre impulsar formas de asociacionismo municipal precisamente en materia de cooperación internacional entre municipios.

Además de ello, es necesario trabajar con base en esquemas de complementariedad de fondos provenientes de distintas fuentes: programas federales, estatales, recursos municipales, cooperación de fundaciones y agencias bilaterales y multilaterales, y en su caso asistencia técnica y/o colaboración de instituciones de investigación.

*F) Acción pública local: mayores esquemas de trabajo horizontal y participativo entre actores locales en la cooperación internacional para el desarrollo local.*

Se requiere que haya una mayor apropiación de los actores locales en los proyectos que se instrumentan desde la cooperación internacional, por ello será fundamental que los gobiernos subnacionales que instrumenten proyectos de cooperación trabajen de forma más horizontal con otros actores locales.

De hecho, uno de los problemas que se detectaron en casos como el de UNICEF o FAO es la falta de voluntad política de algunos gobiernos subnacionales para trabajar en esquemas horizontales de gobierno con la sociedad civil. En ese sentido, se disminuye la posibilidad de apropiación del proyecto por parte de la comunidad, al tiempo que no da los componentes necesarios para evitar que en un cambio de gobierno el proyecto no se sostenga. Por ello es importante incentivar a los gobiernos locales para actuar bajo la idea de la acción pública local, que es la relación entre la acción gubernamental local, la intergubernamental que incide en un espacio social y territorial específico, y la acción colectiva de los diversos actores sociales locales y los grupos específicos, coaliciones y conglomerados de intereses cuya relación conjunta y convergencia de intereses es capaz de incidir o de impulsar procesos de desarrollo local autosostenibles.

*G) Se requieren mayores estrategias de apropiación por parte de los beneficiarios directos para hacerlos sostenibles.*

Por su parte, en la visión de algunas agencias multilaterales y bilaterales de cooperación se señala que uno de los problemas y/o limitaciones a los que se ha enfrentado este tipo de cooperación son la falta de visión estratégica (a mediano y largo plazos) de los gobiernos locales, cuya causa son los cortos periodos de gobierno en los municipios y la politización de los recursos por parte de las autoridades estatales. Una de las fórmulas para responder a dichas limitaciones han sido las diversas estrategias que las agencias han desplegado, sobre todo aquellas provenientes del Sistema de Naciones Unidas, las cuales han optado o por trabajar con metas preestablecidas de acuerdo a las fases en las que dividen sus proyectos, o por planes quinquenales o sexenales que trasciendan los periodos de gobierno, donde se impulsa la participación de los diferentes grupos de la sociedad civil y manteniendo una ardua labor de comunicación con los nuevos funcionarios una vez que se suscita un cambio de gobierno.

Para ello, uno de los temas pendientes de la agenda es encontrar los canales de asociación entre los distintos actores que actúan a nivel local, y crear todas las condiciones para que haya una apropiación del proyecto y de sus procesos por los beneficiarios directos e indirectos, a manera que sea muy difícil que su instrumentación o continuidad dependa de la voluntad política del gobierno en turno o del interés de dicho gobierno para impulsarlo.

*H) Hacer una evaluación de aquellos proyectos que han intervenido en espacios locales desde formas tradicionales de cooperación, a fin de identificar qué tanto han estado acorde con las prioridades de desarrollo del lugar.*

Otra limitación más es que muchos de los proyectos no siempre coinciden con las prioridades definidas por las municipalidades; sin embargo, las carencias de éstas en recursos humanos, técnicos y financieros, provocan que los gobiernos municipales terminen asumiéndolos.

*I) Dinamizar el trabajo en redes entre varios actores.*

Otro de los retos es encontrar los canales de asociación entre los distintos actores que pueden complementarse para el diseño e instrumentación de programas de desarrollo, como ha sucedido con la Red GIRE SOL. Al tiempo que es pertinente que todas las partes involucradas directa o indirectamente en la cooperación internacional para el desarrollo

local tengan un espacio de intercambio y reflexión para delinear formas generales de cooperación participativas, incluyentes, diferenciadas y con bajo esquemas territoriales. Lo anterior obliga a abrir un diálogo entre los gobiernos (en sus tres ámbitos), la academia, las organizaciones no gubernamentales, las agencias bilaterales y multilaterales, las fundaciones, etc.

*J) Impulsar mecanismos que generen mayor información y acercar de mejor manera la ya existente haciéndola accesible, comprensible y sencilla.*

Uno de los retos para que este tipo de programas funcionen, y en sí para que los gobiernos municipales puedan aprovechar de mejor manera la cooperación internacional, es el acceso a la información, que incluya no sólo experiencias de buenas prácticas, sino aquellos instrumentos que en diferentes materias pueden tener acceso los gobiernos locales. Por ejemplo, la GTZ menciona a Ciudad Valles como un municipio que tiene acceso a la información, conoce los instrumentos y los utilizan.

Asimismo, los propios gobiernos estatales y municipales deben estar constantemente actualizados de los temas que se priorizan en las agendas internacionales, regionales o nacionales de desarrollo, a fin de adecuarlos a los instrumentos de política pública mediante los cuales se pretenda acceder a recursos de la cooperación, o bien, hacer una gran labor de cabildeo planteando sus necesidades. Ambos trabajos corresponderían a las oficinas de asuntos internacionales y de cooperación internacional de los municipios o estados, apoyados por las áreas sustantivas.

Uno de los grandes retos para los municipios es la profesionalización de los funcionarios municipales en aquellos temas de la agenda internacional que directamente los involucra, como puede ser el caso del cambio climático, la gestión de los recursos hídricos, los residuos sólidos, entre otros.

*K) Generación de bases de datos e información por parte de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica y la Dirección General de Asuntos Culturales, que sea accesible.*

Mayores canales de información sobre los proyectos en marcha que describan de forma simple los mismos, sus objetivos, participantes, componentes, etc., y las posibilidades

de su replicabilidad en otros espacios. Además de la generación de un registro de la cooperación internacional.

*L) Una agenda de cooperación más clara y definida.*

La agenda de cooperación internacional de México carece de definición, es muy abierta y no tiene principios o guías clave que les permitan trabajar con base en experiencias previas de otros actores; por lo que es necesario y urgente readecuar la misma a las necesidades reales del país, sobre todo tener un órgano de control fuerte y estructurado como lo fue en su tiempo el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional.

*M) Modificaciones al marco normativo que regula las relaciones intergubernamentales en la federación.*

Se requiere fortalecer las capacidades y facultades de los municipios, por lo que se deben cambiar las disposiciones legales vigentes a fin de beneficiar a los municipios y volverlos sujetos activos en su propio proceso de desarrollo, pues hasta ahora los municipios han sido percibidos como los actores más débiles de la política nacional y están sujetos en la mayoría de las ocasiones a las decisiones estatales, ya que estos sí cuentan con la fuerza necesaria para incidir en el desarrollo de todo su territorio.

En ese sentido, es importante trabajar por una mayor autonomía de los municipios, pues desde la CIPDL se considera que la ausencia de autonomía administrativa y financiera de numerosos municipios les impide asumir plenamente la lucha a favor de su desarrollo, desplazarse o comprometerse para cooperar con otras ciudades del mundo.

*N) Modificación a la ley vigente sobre la celebración de tratados.*

Elevar la jerarquía constitucional del concepto de acuerdos interinstitucionales por el de la celebración de acuerdos de cooperación con entidades internacionales en las materias propias municipales y de coordinación en el caso de los municipios fronterizos, que conduzcan al desarrollo municipal y estatal y no incidan en materias exclusivas de la federación o del estado.

## ANEXO 1

### **Regionalización de municipios de acuerdo con Alicia Ziccardi<sup>46</sup>**

Para hacer este análisis sobre la cooperación internacional para el desarrollo desde la Cancillería optamos por basarnos en la metodología que en su trabajo *Cuaderno de la agenda de la reforma municipal, municipio y región* propone Alicia Ziccardi. En dicha propuesta la autora recupera la tipología municipal elaborada por el otrora Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) que a la fecha continúa vigente.

*Municipio rural:* Desarrolla principalmente actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Se considera además que su población es menor a 5 000 habitantes.

*Municipio semiurbano:* Es el municipio en el que prevalecen actividades productivas mixtas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominan las actividades agropecuarias, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10 000 y 15 000 habitantes.

*Municipio urbano:* Se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como

---

<sup>46</sup> Ziccardi, Alicia, *Municipio y región*, en <<http://www.municipio.org.mx>>, consultado durante los últimos dos meses, septiembre-noviembre 2004.

equipamientos (de salud, educativos, etc.) de cobertura estatal y regional. Estos municipios reciben migrantes del medio rural que se localizan en los mismos tras la búsqueda de mejores oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida para su familia. El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan a una población de más de 15 000 habitantes.

*Municipio metropolitano:* Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central que forman parte de una zona metropolitana. En los mismos se localizan diferentes tipos de actividades industriales y de servicios e inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han autoconstruido precarias viviendas en las que viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, perdiendo muchas horas, energía y dinero en el transporte. En un número importante de los mismos el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condiciona su organización y funcionamiento. Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales. Inclusive se ha llegado a plantear la necesidad de crear una instancia de gobierno política y administrativa o un gobierno metropolitano, como existe en otras ciudades del mundo. Los municipios metropolitanos presentan una población superior a 100 000 habitantes.

Desde una perspectiva territorial, cabe distinguir también entre los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así, el área urbana se define a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían.

*La zona metropolitana,* en cambio, se diferencia del área urbana en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular,

puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la ciudad de México. Por ello la población de las zonas metropolitanas es, por lo general, mayor que la de las áreas urbanas correspondientes ya que se consideran parte de las mismas a municipios completos, con localidades mixtas o rurales. La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.

### **Las macro-regiones**

La identificación de macro-regiones permite una primera aproximación a las desigualdades que presenta el territorio nacional. Las sociedades locales son la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para el conjunto de la población.

Identificados estos elementos y estos procesos y respetando la división político-administrativa de nuestro sistema federal, se ha optado en este trabajo por organizar la información de nivel municipal disponible, a partir de la siguiente macro-regionalización:

Región I: Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí y Tamaulipas.

Región II: Chihuahua, Durango y Zacatecas.

Región III: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Región IV: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Región V: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

En la región I se observa un fuerte predominio de los municipios urbanos, ya que de 569 municipios 506 son diferentes tipos de municipios urbanos y sólo 63 son rurales. Este peso de la población urbana se debe a que en la misma se localiza la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituida por el Distrito Federal y por 27

municipios del Estado de México conurbados a la ciudad central. De igual forma, se localiza en esta región otra importante zona metropolitana, la tercera en importancia poblacional, que es la zona metropolitana de Monterrey. Sin duda, el país presenta un intenso proceso de urbanización que se expresa en la existencia de 40 zonas metropolitanas y más de 100 ciudades medias.

En la región II el mayor aporte poblacional corresponde a Chihuahua, siendo Ciudad Juárez una de las más importantes ciudades de la frontera norte. Sin embargo, debe mencionarse que en esta zona se localizan los municipios indígenas que forman parte de la Tarahumara.

En la región III se localiza Guadalajara, el municipio más grande del país en población y la segunda más importante zona metropolitana del país, así como ciudades de gran crecimiento poblacional como es el caso de la ciudad fronteriza de Tijuana.

En la región IV se localiza Puebla que es la cuarta ciudad del país en población, pero esto no contrarresta el fuerte peso de la población rural e indígena que habita en la tercera parte de los municipios oaxaqueños.

Finalmente la región V, es la que registra menor población y menor número de municipios, y se advierte que los municipios rurales representan el 27.2% del total, aunque se localizan aquí ciudades de gran importancia por su valor histórico y turístico como Mérida. Esta caracterización expresa las profundas transformaciones que se han dado en la economía mexicana y en el territorio nacional. En particular, un proceso de descentralización de la actividad industrial de la capital de la república hacia los municipios metropolitanos del Estado de México y hacia ciudades del interior (Puebla, Guanajuato, León). Además, en las tres principales metrópolis se advierte un proceso de terciarización de la economía que se caracteriza por generar empleo en un sector de punta al que se integra la mano de obra con mayor calificación —servicios financieros, comercio, informática, turismo— y, al mismo tiempo, las actividades propias de la economía informal, cuya manifestación más clara son los vendedores ambulantes en los centros de nuestras ciudades. Sin embargo, es en estas zonas metropolitanas donde se advierte un elevado número de mexicanos viviendo en situaciones de pobreza extrema y moderada. Lo cierto es que el marcado proceso de urbanización de la economía que experimenta México desde hace varias décadas se expresa claramente en su territorio.



En contraste, el mayor peso de la población dedicada a actividades rurales —en su mayoría de origen indígena— se encuentra localizada en la zona IV conformada por Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, que son los estados que al tiempo poseen el mayor número de municipios, 1 185 de un total de 2 419. Estos estados reciben los mayores recursos destinados a la atención de la pobreza y al desarrollo regional, puesto que en los mismos es donde prevalecen elevados índices de pobreza extrema.

Si consideramos la población que habita en esos municipios y las macroregiones del país que se han identificado se puede presentar una primera caracterización sobre el peso de la población pobre que debe ser atendida por las políticas sociales.

En la región I hay estados en los que la mitad de la población vive en extrema pobreza, tales como Hidalgo (47.8%) San Luis Potosí (53.7%) o Guerrero (44.6%). Cabe señalar que en esta región se localiza el Distrito Federal donde se registra en algunas de sus delegaciones elevados índices de pobreza urbana y rural. En total, en esta región viven 6 700 000 millones de mexicanos en extrema pobreza.

En la región II, Zacatecas con 41.4%, es el estado que presenta la mayor proporción de población en extrema pobreza. Y además, en esta región se localiza la Tarahumara que es una de las 26 micro-regiones consideradas prioritarias, que se localiza en el estado de Chihuahua, el cual registra bajos porcentajes de hogares pobres.

En la macro-región III, Nayarit registra 55.1% de su población en pobreza extrema y Sinaloa registra más de un 1 000 000 de mexicanos viviendo en esas condiciones de precariedad. En Sonora 28.5%, en Michoacán 21.6% (en particular en la región Purépecha) y en Baja California 14.9%. Es importante destacar que en esta región se localizan estados en los que se desarrolla una intensa y/o moderna actividad primaria e industrial; sin embargo, en la misma viven 4 000 000 de mexicanos en extrema pobreza.

La región IV es la más pobre del país, ya que en estos estados viven más de 12 000 000 de mexicanos en extrema pobreza. El estado que mayor número de pobres registra es Puebla con más de 3 000 000, Chiapas y Oaxaca con más de 2 500 000 cada uno y Veracruz con más de 1 700 000. Llama la atención Tabasco, porque sus 17

municipios son considerados prioritarios y Tlaxcala donde más de la mitad de su población vive en la pobreza extrema.

En la región V se estima que viven en extrema pobreza 1 634 853 mexicanos y el número mayor de pobres se registra en Yucatán (más de 1 000 000). En Quintana Roo casi la mitad de su población está considerada en esa situación y en Campeche más de una tercera parte de la población del estado.

## **Bibliografía**

Arroyo Alejandro, Jesús y Antonio Sánchez Bernal, “Políticas municipales para la promoción” en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales en una agenda en construcción*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa y Premio Gobierno y Gestión Local, 2003.

Asuad Sanén, Normand, “La estrategia del cambio: ¿Modernización sectorial o desarrollo regional y territorial?” en Javier Delgadillo Macías, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, CRIM-UNAM/DGAPA, 2004.

Banco Mundial, *Estrategia de desarrollo de los estados del Sur de México*, México, Banco Mundial, 2003.

Bassols Batalla, Ángel, “Investigaciones urbanas y regionales de México” en *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, México, Porrúa, 1999.

Bustamante Lemus *et al.*, “Política económica y desarrollo regional en México: impacto y perspectiva”, ponencia presentada en el XX Seminario de Economía Mexicana 2004, la Economía Mexicana y su Intercambio Comercial Externo: Situación Actual y Perspectivas.

Cabrero Mendoza, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales en una agenda en construcción*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa y Premio Gobierno y Gestión Local, 2003.

\_\_\_\_\_, “Las políticas descentralizadoras desde el ámbito regional” en *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, 1998.

\_\_\_\_\_, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2005.

Camps Fernández-Guerra, Mauricio, “La ciudad de México en el ámbito global”, ponencia presentada en el II Foro de Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, León, Guanajuato, 9-11 de octubre de 2007.

- Castañeda Huízar, "La descentralización y la planeación del desarrollo local en México" en Antonio Sánchez Bernal (comp.), *La ruta del cambio institucional : ensayos sobre desarrollo local*, México, Universidad de Guadalajara, 2001.
- CEPAL/GTZ, Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana, proyecto CEPAL/GTZ "Desarrollo Económico local y descentralización en América Latina", Chile, 2000.
- Covarrubias Gaitán, Francisco, "Los retos futuros de la sociedad urbana" en *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*, México, Coordinación de Humanidades-UNAM/Porrúa, 1999.
- Cowen, M. P. y R. W. Shenton, *Doctrines of development*, Londres, y Nueva York: Routledge, 1996, citado en Ma. Luis García Batiz, Sergio González Rodríguez, *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, México, Universidad de Guadalajara, 1998.
- Delgadillo Macías (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM, 2004.
- Fernández-Guerra, Mauricio Camps, "La ciudad de México en el ámbito global", ponencia presentada en el II Foro de Asuntos Internacionales de los Gobiernos Locales, León, Guanajuato, 9-11 de octubre de 2007.
- Ferrerira, Héctor, "Continuidad y cambio de la política regional en México" en Javier Delgadillo (coord.), *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, México, CRIM-UNAM, 2004.
- Fischer, Tania, "Ética, desarrollo y gestión. Introducción para una agenda" en Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, <[www.iadb.org/ética](http://www.iadb.org/ética)>. Consultado en julio de 2003.
- García Batiz Ma. Luis y Sergio González Rodríguez, *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, México, Universidad de Guadalajara, 1998.
- García del Castillo, Rodolfo, *Los municipios en México: los retos ante el futuro*, México, Porrúa/CIDE, 1999
- Gasca, José, "Desmitificando el desarrollo regional" en Javier Delgadillo Macías, *Planeación territorial, políticas públicas y desarrollo regional en México*, CRIM-UNAM, 2004.
- Hienaux Nicolas, Daniel, "Espacio-temporalidad y las regiones", *Ciudades*, núm. 34, abril-junio de 1997, Puebla, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 2007.

- Ponce, Esther, "Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación" en Juan Mendoza (coord.), *Políticas públicas: cambio social e institucional*, México, UAM-Unidad Iztapalapa.
- \_\_\_\_\_, "Municipio y desarrollo local en la oferta de cooperación internacional" en Rocío Rosales, *Desarrollo local: teoría y prácticas socioterritoriales*, México, UAM-Iztapalapa/Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Dificultades y posibilidades de la cooperación internacional para el desarrollo local en América Latina*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas/Instituto de Investigación Urbana y Territorial, Premio Iberoamericano Ángel Ballesteros de Estudios y Buenas Prácticas Locales (en prensa).
- Ponce Nava, Diana, "La experiencia de la Secretaría de Medio Ambiente del gobierno del Distrito Federal en materia de cooperación técnica con países en desarrollo" en *La cooperación técnica entre países en desarrollo: mecanismos y perspectivas*, México, SRE/IMEXCI/PNUD, noviembre de 2000.
- Preston, P. W. *Una introducción a la teoría del desarrollo*, México, Siglo XXI, 1999.
- Ramírez Gallegos, Franklin, *La política del desarrollo local: innovación institucional, participación y actores locales en dos cantones indígenas del Ecuador*, Ciudad, Centro de Investigaciones, Ecuador, 2002 (Serie Ensayos Forum, 16).
- Rendón Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Porrúa, 1998.
- Sánchez Bernal, Antonio, *La ruta del cambio institucional: ensayos sobre desarrollo local*, México, Universidad de Guadalajara, 2001.
- Sánchez Bernal, Antonio y María Luisa García Bátiz, "Metodología para el estudio comparativo municipal y de investigación participativa" en *La ruta del cambio institucional*, México, Universidad de Guadalajara, 2001.
- Soria Morales, Ernesto, *La cooperación internacional para el desarrollo y la política mexicana: evolución y perspectivas*, tesis para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, 2000.
- Sassen, Saskia, "Cities in a World Economy. Thousand Oaks", *Pine Forge Press*, Londres, 1994.
- Sosa, José, "Coordinación intergubernamental y concertación social en México: en busca de un marco referencial" en *Federalismo y desarrollo*, BANOBRAS, núm. 66, abril-junio, 1999.
- Urzúa Carlos, *Medio siglo de relaciones entre el Banco Mundial y México*, México, COLMEX, 2000.

Wong Pablo, “Globalización y virtualización de la economía: impactos territoriales”, presentado en el V Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio, Toluca, septiembre de 1999.

Ziccardi, Alicia, *Municipio y región*, en <<http://www.municipio.org.mx>>. Consultado durante septiembre-noviembre de 2004.

## **GRUPO DE TRABAJO**

### **Cooperación Descentralizada y Desarrollo Local**

#### **Relatoría**

*Coordinadora: Esther Ponce Adame*

*Relatoras: Paola del C. Rodríguez Sánchez*

*Irais Graciela Barreto Canales*

Puntos centrales del debate y propuestas:

- Complementariedad y coordinación entre los distintos niveles de gobierno y los actores participantes.
- Definición de las necesidades de los municipios para enfocar la cooperación a partir de planes estratégicos locales y pactos territoriales.
- Incorporación del enfoque territorial en la cooperación internacional para el desarrollo.
- Modificación en el marco jurídico que regula la CIPD y las relaciones intergubernamentales.
- Definición de competencias federales, estatales y municipales.
- Complementariedad entre los tres niveles de gobiernos para evitar duplicidades y se complementen capacidades.
- Reformulación de la política hacendaria en materia de cooperación.
- Trabajo de cabildeo en las Comisiones Legislativas de Presupuestos, Desarrollo Regional y Federalismo.
- La cooperación descentralizada como una de las vertientes de la CIPD.
- Continuación del debate sobre la conceptualización de la cooperación internacional para el desarrollo local o cooperación descentralizada o descentralización de la cooperación.
- Intercambio de experiencias exitosas.
- Generación de indicadores no sólo cuantitativos sino también cualitativos en la planeación, seguimiento y evaluación de la cooperación, por ejemplo, aquellos que incorporen la dimensión del poder político local.
- Sistematización de datos en materia de CIPD.

- La cooperación internacional como instrumento de estrategias de desarrollo y no como un pilar central del desarrollo.
- Hermanamientos vinculados a procesos de desarrollo.
- Redefinición del papel de México en la relación donante-receptor.
- Eficiencia de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de todos los actores (agencias, gobiernos locales, estatales, federal y OSC).
- Profesionalización de los servidores públicos y fortalecimiento de la capacidad, principalmente, de los gobiernos locales.
- Definición de una agenda clara, definida e incluyente.

Las propuestas del grupo son:

- La necesidad de generar indicadores de carácter cualitativo que puedan medir la capacidad de absorción de los recursos. Deberán considerar los siguientes aspectos.
  - Que incorporen la dimensión del poder político local.
  - Que indiquen cómo se complementan o no los tres niveles de gobierno para evitar duplicidades.
  - Que propongan cómo pueden complementarse las capacidades de los tres niveles de gobierno.
- La creación de un sistema de consulta o una base de datos sobre los temas, flujos, proyectos y zonas prioritarias de la cooperación.
- La instauración de un área de asistencia técnica al interior de SEDESOL que se oriente a bajar recursos de fondos perdidos y a enseñarle a los municipios la forma de canalizar estos mismos al ámbito local.
- Establecer vínculos más estrechos entre los centros de desarrollo comunitario, la SEDESOL y las ONG.
- Hacer diagnósticos comunitarios para plantear políticas.
- Tomar en cuenta a los empresarios, comerciantes y a los encargados de uso de suelo y tierra, para evitar el fraccionamiento de terrenos y facilitar el trabajo de los municipios, eliminando abusos por parte de los primeros.
- Adecuar la reglamentación tributaria de la SHCP y Seguro Social, a las necesidades reales del desarrollo local.
- Promover foros de comunicación entre actores civiles y gubernamentales, con la finalidad de plantear problemas y proponer soluciones.

- Incluir el enfoque de Derechos Humanos integrales para que la gente pueda tener una relación de corresponsabilidad con los gobiernos municipales y no de subsidiariedad, evitando frenar sus posibilidades de acceder a formas de vida diferentes.
- Incorporar en el Programa para el Federalismo que se está preparando en INAFED el tema de la cooperación internacional desde y para los gobiernos locales.
- Documentar casos y experiencias diversas de cooperación internacional para el desarrollo local.
- Poner como marco referencial la realidad de los municipios en el tema de desarrollo.
- Impulsar la participación ciudadana y no confundir atención ciudadana con participación ciudadana.
- Buscar la manera de crear organismos ciudadanos autónomos en materia de CIPD, que trasciendan los espacios de concertación para que garanticen la continuidad de las políticas los programas y los proyectos.
- Visualizar una transformación de carácter estratégico en el sistema federal, para que el ámbito local sea el elemento fundamental que determine el desarrollo y los canales de inversión y presupuesto.
- Modificar la Ley de Planeación.
- Monitorear activamente los recursos económicos de la cooperación (cuánto dinero se destina, a qué tipo de proyectos u organizaciones y a qué se dedican estas mismas).
- Posicionar a México como oferente de cooperación en términos bilaterales y potenciar la cooperación sur- sur y la triangular.
- Generar mayores niveles de descentralización de la cooperación para no realizar intervenciones en estados y municipios, impuestas y no correspondientes a sus necesidades endógenas.
- Tomar como opción el asociacionismo de municipios para gestionar cooperación internacional, como una forma de contribuir con aquellos municipios que no posean los recursos para establecer una oficina de asuntos internacionales.
- Crear una Comisión Ciudadana de Asuntos Internacionales.
- Vincular la cooperación a procesos territoriales más que municipales.



- Crear un diplomado sobre agentes de desarrollo local, para capacitar a todos los interesados en el tema, tal y como se hizo para formular el Plan Estratégico de Mérida.
- Establecer una buena coordinación ente la SRE y los municipios que requieren intercambio de personal capacitado, para que esta a su vez gestione los permisos correspondientes con migración.
- Crear un listado de proyectos de cooperación internacional ya firmados, o los que están suscribiéndose actualmente, para saber cuáles son los convenios y cómo se están llevando a cabo, suscribirse en aquellos municipios pertenecientes a la AALMAC.
- Desarrollar a través de la CONAM una unidad especializada en temas de cooperación internacional y desarrollo, misma que mantenga contacto con la CONAGO, para trabajar de forma conjunta.
- Estipular en las leyes orgánicas Estatales, la obligatoriedad funcional de crear una oficina de asuntos internacionales, que se encuentre adscrita a la unidad de planeación y que se encuentre capacitada para hacer política pública.
- La homologación del discurso en materia de cooperación internacional, ya que esta temática se encuentra muy bien definida en la comunidad internacional y en México parece volverse ambigua.
- Aportar recursos locales y conjuntarlos con los fondos internacionales, para comprometer a las comunidades y regiones con la continuidad de programas y proyectos.
- Implementar sistemas de seguimiento y evaluación enfocados a resultados y necesidades.
- Basarse en la demanda de necesidades y no en la oferta de proyectos.
- Permitir el flujo de información reciente y dinámica en este tema, a nivel del Congreso y el gobierno Federal.
- Hacer convenios de colaboración ente diferentes instancias del gobierno, con acompañamiento y seguimiento de resultados.
- Promover la planeación a mediano y largo plazo, para que no importen los cambios de gobiernos en estados y municipios.
- Ver las necesidades y compatibilidades comunes antes de hacer hermanamientos con ciudades, ya que hay muchas que no poseen afinidades comunes.

- Definir las bases sobre las que se realizan los hermanamientos entre ciudades y municipios.

**Participantes en el grupo de trabajo:**

*Andrés Barba. Pablo Heredia. Rocío Melendrez. Prudencio Mochi. Iván Rayas, Lorena Jiménez Salcedo. Carlos Heredia. Francisco J. Porras Sánchez. Joaquín Urban. Francisco Domínguez. Luis Pineda. Héctor Martínez Reyes. José Luis Calderón. Maria Luisa Ceballos. Dalia Moreno. Esther Ponce Adame. Paola del C. Rodríguez Sánchez. Irais Graciela Barreto Canales.*