BENEMÉRITA UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA DE PUEBLA

FACULTAD DE ECONOMÍA
CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO
ECONÓMICO Y SOCIAL

LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES EN RED: ANÁLISIS DE TRES CASOS Y UNA APROXIMACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA ANTE LAS REDES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN DESARROLLO ECONÓMICO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL.

PRESENTA:
STEPHANIE GARCÍA GARCÍA

DIRECTOR DE TESIS
DR. HÉCTOR DAVID SOTOMAYOR CASTILLA

COMITÉ TUTORIAL:
Dr. Juan Reyes Álvarez
Mtro. Raúl Maza Hernández

PUEBLA, PUE. MAYO DE 2021

Oficio No. SIEP 086/2021
Asunto: ***Autorización de impresión***

Lic. Stephanie García García
Alumna de la Maestría en Desarrollo Económico y
Cooperación Internacional
P r e s e n t e.

Por este conducto reciba un cordial saludo, asimismo y de la manera más atenta hago de su conocimiento que se autoriza la impresión de su trabajo de TESIS titulado:

"LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES EN RED: ANÁLISIS DE TRES CASOS Y UNA APROXIMACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA ANTE LAS REDES"

Toda vez que ha presentado la liberación del asesor de Tesis y la comisión revisora se ha pronunciado en el mismo sentido.

Sin más por el momento, quedo de Usted.

A t e n t a m e n t e
"Pensar bien, para vivir mejor"
H. Puebla de Z, 13 de mayo de 2021

Dr. Marco Antonio López Martínez
Secretario de Investigación y Estudios de Posgrado

c.c.p.- Archivo
D'MALM/cmtp

Facultad de Economía
Av. San Claudio y 22 Sur, Col. San Manuel, Ciudad Universitaria, Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 5605, 7843 y 7806

Asunto: **Termino de Dirección**

Dr. Pedro M. García Caudillo
Coordinador de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional
P R E S E N T E

Me permito comunicarle que he cubierto la asesoría de la TESIS de Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional de la:

LIC. GARCÍA GARCÍA STEPHANIE

Titulada:

"LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES EN RED: ANÁLISIS DE TRES CASOS Y UNA APROXIMACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA ANTE LAS REDES."

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para ser revisado.

A t e n t a m e n t e
H. Puebla de Z., a 08 de marzo de 2021

Dr. Héctor David Sotomayor Castilla
Director

Facultad de Economía
Av. San Claudio y 22 Sur, Col. San Manuel, Ciudad Universitaria, Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 5605 y 7843

Asunto: ***Término de revisión de tesis***

Dr. Pedro M. García Caudillo
Coordinador de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional
P R E S E N T E

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, elaborada por la

LIC. GARCÍA GARCÍA STEPHANIE

Titulada:

"LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES EN RED: ANÁLISIS DE TRES CASOS Y UNA APROXIMACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA ANTE LAS REDES."

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido a impresión, por considerarlo satisfactorio.

A t e n t a m e n t e
H. Puebla de Z., a 19 de marzo de 2021

Mtro. Maza Hernández Raúl
Revisor

Facultad de Economía
Av. San Claudio y 22 Sur, Col. San Manuel, Ciudad Universitaria, Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 5605 y 7843

BUAP

Asunto: ***Término de revisión de tesis***

Dr. Pedro M. García Caudillo
Coordinador de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional
P R E S E N T E

Me permito comunicarle que he cubierto la revisión de la TESIS de la Maestría en Desarrollo Económico y Cooperación Internacional, elaborada por la

LIC. GARCÍA GARCÍA STEPHANIE

Titulada:

"LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES EN RED: ANÁLISIS DE TRES CASOS Y UNA APROXIMACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE PUEBLA ANTE LAS REDES."

Dicho trabajo reúne los requisitos necesarios para poder ser sometido a impresión, por considerarlo satisfactorio.

A t e n t a m e n t e
H. Puebla de Z., a 19 de marzo de 2021

Dr. Reyes Álvarez Juan
Revisor

Facultad de Economía
Av. San Claudio y 22 Sur, Col. San Manuel, Ciudad Universitaria, Puebla, Pue. C.P. 72570
01 (222) 229 55 00 Ext. 5605 y 7843

Agradecimientos

Antes que nada, quiero agradecer a quién me ha enseñado a andar en estos caminos de la vida, quien ha sido mi apoyo en todo momento y quien me motiva a continuar con mis sueños sin importar nada a cambio: mi madre.

Quisiera darle las gracias a Vane, quien con su paciencia, comentarios y consejos en todo este tiempo, permitieron darle un mejor curso a esta investigación cuando más falta hacía; no cabe duda de que la vida tiene bonitas formas de sorprendernos.

De igual manera, quiero dar mis agradecimientos a todo mi comité tutorial. Al Dr. Héctor Sotomayor, Dr. Juan Reyes & el Mtro. Raúl Maza, por sus comentarios y retroalimentación en esta investigación. Especialmente al Dr. Sotomayor, quién siempre estuvo presente más allá del momento que vivimos actualmente; le agradezco por la confianza y las sugerencias para que esta investigación fuera posible, me quedo muy satisfecha de haberlo elegido como mi director.

A mis profesores de la Maestría, que me brindaron diversas enseñanzas, experiencias y que contribuyeron en mi formación.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por el apoyo recibido ya que me brindó la posibilidad de seguir con mis propósitos profesionales y académicos. Deseo que estas oportunidades perduren para todos aquellos estudiantes e investigadores que tienen la motivación en la academia.

Finalmente, pero no menos importante, agradezco a todos aquellos Municipios que decidieron darse tiempo para poder responder a mi solicitud, sobre todo por la disposición en colaborar. Deseo que no olviden que son parte fundamental de esta tesis y más aún, que son actores esenciales en la construcción de una sociedad mejor.

Todavía no es demasiado tarde para construir una utopía
que nos permita compartir una tierra donde nadie pueda decidir por los otros,
donde los pueblos que han quedado marginados tengan una nueva oportunidad...

Gabriel García Márquez

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN ..... **IV**

ABSTRACT ..... **IV**

INTRODUCCIÓN **1**

1.1. Antecedentes. El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo 6

1.2 El debate del desarrollo 10

1.3 El origen de la Cooperación Descentralizada 12

1.4 La conceptualización y configuración de la Cooperación Descentralizada 16

1.4.1 Principales características de la Cooperación Descentralizada. 19

1.4.2. Tipos de Cooperación Descentralizada y sus principales impulsores. 36

1.5. La Paradiplomacia 42

1.6. La Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Local 45

CAPÍTULO 2. LA ACTUACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES EN REDES COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA **50**

2.1 Los gobiernos locales como actores protagónicos en la Cooperación Descentralizada 50

2.2 Las redes de gobiernos locales como una forma de cooperación descentralizada 61

2.2.1 Concepción y características de las Redes de Cooperación Descentralizada de Gobiernos Locales 65

2.2.2 Tipos de Redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales 78

CAPÍTULO 3. UN ACERCAMIENTO A REDES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES DESDE UNA DOBLE PERSPECTIVA **82**

3.1 Primer perspectiva: tres redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales, similitudes y desafíos 83

3.1.1 Red de Mercociudades 84

3.1.2 La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) 88

3.1.3 Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos 91

3.1.4 Algunas consideraciones generales 95

3.2 Segunda perspectiva: la participación de Municipios del Estado de Puebla en Redes de Cooperación Descentralizada 99

REFLEXIONES FINALES **111**

ANEXOS **114**

ÍNDICE DE CUADROS

Capítulo 1

Cuadro 1.1 Características del SCID 21

Cuadro 1.2 Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes 22

Cuadro 1.3 Actores del SCID 34

Cuadro 1.4 Criterios de Clasificación de la Cooperación Descentralizada 37

Capítulo 2

Cuadro 2.1 Concepción de gobierno local 52

Cuadro 2.2 La lógica de intervención entre un gobierno central y un gobierno local 56

Cuadro 2.3 Análisis FODA de Redes de Ciudades 76

Cuadro 2.4 Tipos de Redes de Cooperación Descentralizada 80

Capítulo 3

Cuadro 3.1 Ejes Temáticos de la Red de Mercociudades 85

Cuadro 3.2 Cuota anual de socios de Mercociudades 86

Cuadro 3.3 Propiedades de las redes: Mercociudades, UIM y CGLU 97

Cuadro 3.4 Beneficios de las Redes para los Gobiernos Locales 98

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1 Línea del tiempo CGLU 90

Gráfico 3.2 Conocimiento sobre el término cooperación descentralizada 99

Gráfico 3.3 Conocimiento de municipios poblados de las Redes 102

Gráfico 3.4 Participación de municipios poblanos en Redes 102

Gráfico 3.5 Preferencias de formas de cooperación 103

Gráfico 3.6 Disposición para participar en la cooperación descentralizada 104

Gráfico 3.7 Aportación por la participación en RECODES 105

Gráfico 3.8 Principales temas de interés de los municipios poblanos 106

RESUMEN

La Cooperación Descentralizada en Red es una forma de colaboración que se enmarca dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta surge con fuerza a mediados de la década de los noventa del siglo pasado, pues los gobiernos locales han visto en ella una alternativa más horizontal para trabajar en beneficio del desarrollo local, a la par que les da mayor presencia internacional.

Es por lo anterior que en el curso de esta tesis se realizará un estudio de tres redes internacionales integradas por gobiernos locales, así como una aproximación a la participación de los municipios del Estado de Puebla en Redes de Cooperación Descentralizada. Para ello se parte del estudio teórico de la cooperación descentralizada y las redes, revisando sus antecedentes, principales características, cualidades y desventajas. Este estudio de las redes de gobiernos locales coadyuva a su análisis desde un enfoque crítico de la teoría al desarrollo.

ABSTRACT

Decentralized network cooperation is a way of collaboration framed into the International Development Cooperation System. It arose strongly in the mid-nineties of last century because local governments have seen in it a more horizontal alternative to work towards local development and, simultaneously, having international presence.

Due to this, in this thesis there will be a study of three international networks of local governments and an approach to the participation of Puebla state municipalities in decentralized networks of cooperation. For this the research will begin studying the decentralized cooperation and networks from a theoretical perspective, reviewing its backgrounds, main characteristics, qualities, and disadvantages. This study of local government networks helps to their analysis from a critical approach to development theory.

INTRODUCCIÓN

El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo surge a partir de la Segunda Guerra Mundial. Este hito impone al desarrollo, como el ideal a alcanzar por los diversos países, y para ello deben apoyarse de diversas acciones de colaboración como los proyectos, modalidades de cooperación e intercambios técnicos que pretenden mejorar la vida de las personas. Sin embargo, las diversas críticas en torno al desarrollo y a las formas de trabajo de este Sistema han originado que este reconfigure sus formas de colaboración, pero también en su propio marco conceptual.

La cooperación descentralizada, es una de las más recientes formas de colaboración que han permitido la inclusión de actores de carácter más local, como lo son los gobiernos locales, las asociaciones e incluso la propia sociedad civil. Si bien, esta forma cooperación se enmarca dentro del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo, su estudio teórico es sumamente reciente, debido, principalmente, a que es una modalidad que está en pleno crecimiento y a que ha tenido menor difusión en comparación con las formas tradicionales de cooperación como la bilateral, multilateral, norte - sur y sur – sur, entre otras.

Dentro de la cooperación descentralizada, una de las formas que ha tenido mayor relevancia es el trabajo en red, el cual ha sido fuertemente impulsado por los gobiernos locales. Las *redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales* son una forma de colaboración que ha surgido desde hace poco más de tres décadas, donde a raíz de los procesos de descentralización, así como de los procesos económicos y políticos (como la globalización), se dieron condiciones de mayor autonomía para que los gobiernos locales pudieran trabajar de manera conjunta desde diversas áreas geográficas. Es por ello por lo que, en parte, se considera que los gobiernos locales son el actor mejor situado para impulsar esta cooperación, dadas las características con las que cuenta.

En la actualidad, los gobiernos locales han podido observar que trabajar por medio de redes de cooperación resulta ser una manera muy adecuada para generar diversos beneficios para sus territorios, siendo uno de sus principales objetivos el impulsar sus procesos de desarrollo. Sin embargo, para el caso de México, hay un estudio menor de esta forma de cooperación en comparación con países como España o Colombia, entre otros. Algunas posibles causas de este menor estudio es el mayor impulso y difusión que ha tenido la cooperación

tradicional en el país, la falta de profesionalización de los gobiernos locales y, en algunos casos, el desconocimiento total de su propia existencia. Este desconocimiento de la cooperación descentralizada y las redes ha ocasionado que se presenten confusiones teóricas y conceptuales en torno a ella, lo que en extensión, ha ocasionado el desconocimiento de los múltiples beneficios que pudieran obtenerse con su participación y la falta de interés por involucrase en los diversos procesos desplegados por la misma.

Así, la elección de las redes de cooperación como objeto de investigación deviene de varias razones. Primero, porque se considera que es indispensable ir construyendo una base teórica que dé mayor sustento a sus actividades. En otras palabras, el hecho de contribuir a su precisión conceptual permitirá distinguir claramente sus características, cualidades y dificultades, evitando así las confusiones que se suscitan con respecto a otros términos, como la *paradiplomacia*. En segundo lugar, la importancia personal de este análisis se deriva del interés por explorar mecanismos alternativos que permitan a los gobiernos locales acceder a diversas oportunidades para alcanzar el *desarrollo*.

En ese sentido, la presente investigación tiene como objetivo realizar un estudio específico sobre la cooperación descentralizada con énfasis en las redes de gobiernos locales, dentro de un periodo que va del año 2000 a la actualidad. Este análisis, permitirá explicar su origen y concepción partiendo de la cooperación descentralizada, lo que a su vez, abrirá el paso para estudiar específicamente a las redes de cooperación descentralizada todo esto a lo largo de tres capítulos, siempre partiendo y manteniendo una perspectiva crítica de la cooperación internacional para el desarrollo.

Durante el primer capítulo, se analizará tanto el *Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo,* como la teoría del *Desarrollo,* puesto que ambos destacan como parte fundamental del origen de la *Cooperación Descentralizada*. El primero porque describe el Sistema en donde se inserta la Cooperación Descentralizada como una novedosa forma de colaboración y, sobre todo, por el rasgo de involucrar a actores de carácter local hecho que no tiene el mismo énfasis en ningún otro tipo de cooperación. Por su parte, el segundo o la teoría del desarrollo, aporta el análisis crítico que se requiere para poder estudiar este sistema; lo cual, genera un parteaguas que permite cuestionamientos relevantes en torno a la creación y funcionamiento de un sistema que actualmente pretende mejorar las condiciones políticas,

económicas y sociales por medio de la implementación de diversos mecanismos como nuevas formas de cooperación, o incluso apoyándose de programas, proyectos, entre otros.

Siguiendo esta línea, el análisis articulado sobre la trayectoria del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la teoría del Desarrollo, permiten comprender en conjunto el origen de nuevas formas de cooperación como lo es la descentralizada. Inicialmente esta surge con la intención de subsanar algunos inconvenientes de fondo que no era posible abordar o superar mediante la cooperación tradicional, empero, principalmente se estudia la inclusión de los gobiernos locales en las acciones del desarrollo así como de otros actores, por lo cual, se muestra que se ha intentado hacer de ella una forma colaboración diferente más que una forma meramente complementaria, pues así lo han dejado ver desde el origen y las primeras acciones que empezaron a realizar los gobiernos locales aún sin previa exigencia.

Este estudio de sus antecedentes pretender ser una revisión histórica y conceptual que permita observar las características muy diversas que se presentan, en donde muchas de ellas resaltan las grandes oportunidades que tiene esta cooperación como lo es la colaboración entre gobiernos locales, la sociedad civil y organizaciones multilaterales, al igual que el intercambio de experiencias, etc. Aunque, tampoco se puede negar que existen dificultades que pueden exponer ciertos peligros como el verse cooptados por los intereses nacionales por encima de las necesidades de los locales, o incluso el riesgo frecuente de retomar vicios de la cooperación tradicional. Por lo anterior, no es una cooperación que pretenda dar respuesta a todos los problemas que viven los gobiernos locales, pero que sí puede contribuir al desarrollo por la cercanía con la población y las características que presentan estos actores siempre y cuando exista la voluntad política y se apoyen en ciertos valores.

En el segundo capítulo, se abordará de manera específica a las Redes de Cooperación Descentralizada de Gobiernos Locales. Para ello, se parte primero del análisis de los gobiernos locales como actores protagónicos de esta cooperación, ya que se considera importante indagar en los rasgos y cualidades que han incitado su mayor participación en un Sistema en donde no son los actores principales, empero, han hecho de las redes de cooperación una herramienta que les permite hacer oír su voz y organizarse a un mismo nivel, convirtiendo a esta cooperación en una oportunidad, curtiéndose en los protagonistas y principales promotores.

Una vez estudiado el protagonismo de los gobiernos locales, el análisis se enfoca en las *redes de cooperación*, indagando los principales antecedentes de estas y de las cualidades con las que suelen contar gran parte de dichas redes, partiendo de la red como forma de organización. Sin embargo, persiste la perspectiva crítica al exponer aquellos riesgos y sobre todo contradicciones que pueden encontrarse en algunas redes, tales como las posibles simulaciones del trabajo realizado que se resumen en meras conferencias o debates que resultan más adulaciones entre homólogos, que intercambios de conocimiento.

Además, este capítulo comprende una propuesta de tipología que permite ubicar a las redes dadas sus características como su origen, su forma de cooperar y su objetivo, entre otras; esa tipología ayuda a realizar el análisis que se propone el capítulo que prosigue, aunque, la intención es que pueda fungir como una base para futuros autores y estudios que se quieran iniciar en el estudio de las redes.

Por último, en el tercer capítulo, se aborda una doble perspectiva. En la primera se valoran tres redes de cooperación descentralizada: la Red de Mercociudades, la Unión Iberoamericana de Municipalistas, y la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, ubicando las cualidades analizadas en el capítulo anterior, como son los orígenes, los objetivos, los integrantes y el alcance geográfico de cada una, así como, de sus ventajas y sus principales logros; todo lo anterior sin perder de vista las posibles desventajas y críticas en torno a ellas. Adicionalmente, se exponen algunos de los beneficios que podrían alcanzar los gobiernos locales con su incursión en estos mecanismos de cooperación, independientemente del tipo de red en el que participan.

En la segunda perspectiva de este capítulo, consiste en un diagnóstico sobre la participación de los municipios del Estado de Puebla en las redes de cooperación descentralizada. Aquí se exponen los resultados obtenidos tras la aplicación de una encuesta digital realizada a finales de 2020 a un total de 22 municipios poblanos. El objetivo de dicha encuesta consistió en indagar el conocimiento de dichos municipios sobre la cooperación descentralizada y las redes, el nivel de participación de ellos y los intereses que manifiestan tener en torno a la cooperación descentralizada y sus redes.

No obstante, los resultados de la encuesta muestran un panorama de la situación en este territorio concreto, pero, de la misma manera, recaban una serie de pautas útiles para responder

sobre la baja participación que existe de los gobiernos locales en las redes, las formas de participación que más consideradas y los intereses que existen en este Estado. Es por lo anterior que, a lo largo de estos capítulos esta investigación intentará dar respuesta algunas de las principales interrogantes que atañen a la cooperación descentralizada y sus redes.

CAPÍTULO 1. LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

1.1. Antecedentes. El Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Durante gran parte del siglo XX, el Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo se ha ido reconfigurando en función de los distintos hechos sociales que han incidido en dicha reconfiguración, pero también, por las ideas y su implementación generadas por los nuevos debates teóricos. Si bien, es cierto que la Cooperación Internacional no ha sido exclusiva de ese siglo y que se encuentran evidencias de ella en otros momentos de la historia, no se puede aseverar que es el mismo tipo de cooperación que el perteneciente al moderno sistema de cooperación; este último imprime rasgos particulares que es preciso analizar para poder diferenciarlos. Mientras que el Desarrollo, es otro concepto que requiere de particular análisis para distinguir sus características fuera y dentro del Sistema de Cooperación, así como para entender el debate teórico que gira en torno a este. Todo lo anterior, permitirá distinguir los distintos conceptos que permean en torno a una forma particular de Cooperación como lo es la Descentralizada y que, a su vez, la complementan.

La definición de Cooperación Internacional para el Desarrollo "comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible, [...] se pretende contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta" (Gómez & Sanahuja, 1999:17).

Mientras que Alonso (2012), considera que esta es un área específica de las relaciones económicas y políticas internacionales en donde, además, "se acoge el conjunto de bienes, servicios y capitales que, con diversos grados de concesionalidad, los países industriales ponen a disposición de los de menor renta relativa, con el objetivo declarado de favorecer su progreso económico y social" (Alonso, 2012:6). Estos dos conceptos delinean de manera clara la definición para esta investigación, sin embargo, se considera pertinente añadir el término, Sistema, interpretado como un todo que concentra lo relacionado a la cooperación internacional y a el desarrollo en su conjunto, empero, de una manera más esquematizada sin caer en la rigidez teórico-práctica, a la que nos puede conducir la constante reconfiguración de este.

Si bien, no compete a esta investigación un análisis minucioso del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SCID, de ahora en adelante), con los conceptos anteriores se pueden retomar las características que permiten una adecuada y pertinente conceptualización; por lo cual, cabe mencionar que existen fuertes críticas en torno al origen, la práctica, conceptualización y el debate teórico. Es así como existen posturas que lo perciben como acciones que no contribuyen a resolver los problemas de manera estructural, sino que en gran medida ha respondido a los intereses de los países considerados, además, su origen resulta cuestionable pues hay autores como Ayllón (2007) que consideran que se originó por la coyuntura geopolítica que devenía de la Segunda Guerra Mundial y no necesariamente por cuestiones de ayuda humanitaria, por otra parte, los proyectos pueden ser vistos en ocasiones como una "receta" para el éxito económico y el desarrollo social pues con la correcta aplicación de una suerte de ruta crítica bastaría para salir del atraso (Lemus, 2017).

Entre los diversos eventos que se destacan y que marcan los orígenes del SCID se encuentran, al finalizar de la Segunda Guerra Mundial, autores como Alonso (2012) que dividen la configuración del SCID en distintos periodos conforme a los acontecimientos más importantes o bien, que lo periodizan por décadas como es el caso de Giménez & Soto (2013). Con respecto a los autores anteriores, los principales momentos que se consideran en este trabajo son: el término de la Segunda Guerra Mundial, debido a que las consecuencias económicas y sociales de ésta dieron pauta al Plan Marshall, el cual se propuso la reconstrucción de Europa; así como el Punto IV del memorable discurso de Truman en 1949, en donde, se hace una distinción entre los países industrializados y los no industrializados que determinan un grado nivel específico de Desarrollo.

Un segundo periodo para destacar es la Guerra Fría en el mundo bipolar, con ella se inicia un proceso histórico en donde existe una división entre dos modelos políticos, económicos y sociales distintos y "confrontados": el capitalismo y el socialismo. El primero, en los puntos álgidos de dicha Guerra estuvo impulsado por los Estados Unidos, mientras que el segundo, fue promovido por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS, de ahora en adelante); esta división condicionó a los países a tomar una postura y sobre todo a seguir alguno de los dos modelos, aquellos que se rigieron bajo el modelo capitalista permanecieron "beneficiados" por el SCID. En palabras de Ayllón "la aparición de la CID en el sistema de relaciones internacionales posterior a la Segunda Guerra Mundial no fue fruto exclusivamente de

motivaciones humanitarias o éticas. Respondió más a una coyuntura geopolítica que venía determinada por la división bipolar del mundo en dos bloques antagónicos" (Ayllón, 2007:27) Entre tanto, una de las consecuencias fue la concepción de la cooperación internacional percibida como política exterior de los países y como forma de poder blando (según los internacionalistas), debido a que la cooperación se guío conforme intereses particulares.

El tercer periodo, contempla las últimas dos décadas del siglo XX, en donde la caída del Muro de Berlín, así como la desintegración de la URSS significó el fin del socialismo y la Guerra Fría. La principal repercusión al SCID fue el desinterés por el mismo, ya que no representaba la misma utilidad, cabe subrayar que de manera casi simultánea ocurrió un proceso de *fatiga* por parte de los donantes, quienes determinaron su decisión con base en los resultados de la eficacia de la ayuda y que generó un reacomodo de los países subdesarrollados en busca de esos espacios. Aunado a lo anterior, la fatiga tuvo como consecuencia el surgimiento de nuevas formas de cooperación, como la *cooperación sur – sur* y la *cooperación triangular*, las cuales tenían como característica principal la colaboración entre los países "subdesarrollados" y que fueron impulsadas principalmente por los países considerados emergentes, lo que marca un hito en el SCID al generar un proceso que busca un mayor dinamismo y con nuevos actores.

Otro acontecimiento que es importante enfatizar de este periodo es el Consenso de Washington en 1989[1], el cual, fue crucial porque acuñó las nuevas "recomendaciones" políticas y económicas destinadas a los países subdesarrollados ante la crisis, lo que significó en palabras de Giménez & Soto "que la cooperación quedó sujeta a las normas del mercado, que perseguían la reducción de la deuda externa de los países en desarrollo a base de importantes reformas estructurales que, en muchas ocasiones, desequilibraron sus sistemas sociales y productivos" (Giménez & Soto, 2013:26).

Además del Consenso, la globalización es otro acontecimiento que tuvo un impacto similar al SCID, si bien, existen múltiples conceptualizaciones como la de Stiglitz (2006), al considerar que es un proceso reciente en la conformación del sistema económico global, existen otros como Beck (1998) que desarrollan un amplio análisis de la globalización desde distintas perspectivas, mientras que autores como Berger & Huntington (2002) plantean que existen

[1] El Consenso de Washington estuvo conformado por el Banco Mundial (BM, de ahora en adelante), el Fondo Monetario Internacional (FMI, de ahora en adelante) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

múltiples tipos de globalización. Sin embargo, independientemente de las concepciones que se tengan, es un hecho que se tradujo en múltiples cambios en lo económico, político y social, por lo que el SCID se vio afectados por dichos cambios. Si bien, tuvo a su favor las telecomunicaciones y redes para el estrechamiento de lazos de los cooperantes, también se presentaron nuevas demandas y sobre todo conflictos por sus implicaciones económicas principalmente.

Finalmente, los acontecimientos más relevantes que han tenido cabida en el siglo XXI son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, de ahora en adelante)[2] y la Agenda 2030[3], producto de los diversos acontecimientos que se dieron a finales del siglo XX y principios del XXI, los ODM surgen en el 2000 como la primer agenda elaborada por parte de diversos actores de la cooperación internacional que acordaron tomar medidas con un fin común, entre los cuales se incluían temas relevantes como la cuestión de género y el medio ambiente[4]. Mientras tanto, la Agenda 2030 se concreta en el 2015 en la Cumbre de las Naciones Unidas por el Desarrollo Sostenible y que significó nuevamente los esfuerzos por trabajar de manera conjunta con 17 objetivos considerados incluso más ambiciosos. Aunque ambos objetivos han sido planteados con el fin de hacer frente a los problemas que se presentan en la actualidad y se sigue en la búsqueda del desarrollo, estos no están exentos de críticas.

Los orígenes que se exponen anteriormente del SCID, así como su conceptualización y sus críticas, brindan una perspectiva que guía la presente investigación, en donde más que otorgar una postura a favor o en contra se sugiere la comprensión del mismo, este análisis se presentó primero con fines de intentar exponer los momentos históricos más relevantes lo cual no supone que sean momentos aislados, es por ello que, se aconseja desistir de una conclusión sin antes analizar el debate del desarrollo y su propia conceptualización, ya que en gran parte de las modificaciones que tuvo el SCID fue debido a dichos debates.

[2] Para más información ver Los Objetivos de Desarrollo Del Milenio, Consultados el 5 de febrero de 2020, Disponible en: http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-de-desarrollo-del-milenio/

[3] Para más información ver Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, Consultados el 5 de febrero de 2020, Disponible en: http://agenda2030.mx/ODSopc.html?ti=T&goal=0&lang=es#/ind

[4] Existen algunos otros sucesos que no son considerados en estos tres momentos como los temas de ambientales o los diversos foros del SCID, lo cual no significa que no hayan tenido importancia o que, no hayan sido medulares en la reconfiguración del SCID. Cabe recordar que no compete a esta investigación especificar dicho contexto, por lo que se valoró los momentos que se traduzcan en un panorama más acorde a ésta. Para más información consultar: Alonso (2012), Giménez & Soto (2013), Domínguez & Rodríguez (2017).

1.2 El debate del desarrollo

El concepto de desarrollo es importante a causa de la fuerte carga teórica y crítica que explica en mayor o menor medida el porqué del surgimiento del SCID con características específicas; si bien, no es el objetivo hacer una revisión exhaustiva de su conceptualización, se presenta a continuación una breve revisión del debate presentando los que se consideran momentos cruciales que sirve para entender de mejor manera el surgimiento del SCID y su reconfiguración. El discurso de Truman de 1949 es un parteaguas en la conceptualización del desarrollo ya que se utiliza por primera vez como un concepto alejado de las ciencias naturales para definir un hecho social del cual emergen diversas corrientes de pensamiento, con niveles de incidencia dispares, imponiéndose una de ellas como dominante. "El ´desarrollo´ aparece, así como un término cómodo para describir el cambio social que deriva de un proceso económico en la medida en que tiene ya una variedad de significados cercanos, ligados a la expansión y crecimiento. […] se relaciona un fenómeno social con un fenómeno natural, haciendo como si lo que es verdadero en uno, debiera serlo necesariamente en el otro" (Rist, 2002: 38).

En otras palabras, es una construcción que se da desde lo natural, donde por medio del pensamiento imperante va adquiriendo una connotación universal, empero, desde su surgimiento es una idea y una forma de explicar los problemas sociales que no es favorable ya que trae inconvenientes consigo debido al reduccionismo que se puede realizar de los hechos sociales. No obstante, Rist (2002), considera otro problema en su conceptualización, ya que está supeditada por un ideal ya sea individual o colectivo por lo que ésta resulta subjetiva, es por esto, que el desarrollo no se puede entenderse bajo una única forma de pensamiento o de idea de progreso[5].

Lo anterior, explica en alguna medida porque la definición de desarrollo puede presentar un fuerte debate teórico en torno a su interpretación y conceptualización. Por otra parte, "el concepto de desarrollo no puede definirse de manera atemporal, sino que se llena de contenido históricamente. Cada sociedad y cada época tienen su propia formulación de qué es el desarrollo, que responde a las convicciones, expectativas y posibilidades que predominan en ellas. En definitiva, el concepto de desarrollo se relaciona con la idea de futuro que se presenta como

[5] Esto es muy discutido por las corrientes Postdesarrollistas y las Alternativas al Desarrollo, para más información consultar: Lang & Mokrani (2011), Koldo (2014), Latouche (2007).

meta para el colectivo humano" (a Dubois, s/f). En otras palabras, conserva la idea de progreso como muchos otros, pero interpretada de distintas maneras según la sociedad.

Sin embargo, el desarrollo desde sus primeras interpretaciones contiene una visión fuertemente economicista al ligar la idea de progreso con crecimiento económico, debido a que "también está relacionado con la forma en que se mide el desarrollo, habiendo sido el producto interno bruto (PIB) el indicador macroeconómico por excelencia que daba la medición de desarrollo de un país" (Ayala, 2023:32). Lo anterior, ha sido estudiado ampliamente por la Economía del Desarrollo en la cual se argumenta que su origen deviene de los economistas clásicos[6].

En contraste a las concepciones economicistas de desarrollo, Amartya Sen, propone una conceptualización distinta a aquellas que ligaban al desarrollo de manera directa con la producción económica, por lo que su aporte se vuelve primordial para nuevos debates que aún perduran. El desarrollo, lo interpreta "como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos" (Sen, 2000:19), es decir, las libertades son vistas como los servicios económicos, la política, la salud, la paz, entre otras, que se tienen, por eso el desarrollo "exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos" (Sen, 2000:19-20).

La investigación de Sen sobre el desarrollo es más compleja de lo que se expone en esta investigación, ya que ha propiciado su estudio desde otros ámbitos y al que se le atribuye la fundamentación sobre la que se construye el Índice de Desarrollo Humano (IDH), aunque este último tampoco está exento de críticas Estas nuevas aportaciones, así como los trabajos de otros autores que demuestran que el crecimiento económico no necesariamente determina cuestiones como la educación, la salud, la natalidad, entre otras, abrieron más el debate hacia nuevas conceptualizaciones del desarrollo como el *maldesarrollo* y, hacia nuevos conceptos que se intentan alejar del mismo como es el *postdesarrollo* y las *alternativas al desarrollo*.

El debate del desarrollo ha sido arduo y ampliamente discutido como ya se señaló anteriormente, dentro del cual el *subdesarrollo* es un concepto que surge para designar un

[6] Para más información consultar: Bustelo, P. (1998).

sentido distinto del desarrollo. Este, se define entonces como la poca capacidad de producción y por un débil crecimiento económico (Koldo, 2014), aunque posiblemente el verdadero problema de su conceptualización es que "el subdesarrollo, pese a su inicial connotación cuantitativa, fue adoptado como término para subrayar aspectos cualitativos" (Koldo, 2014: 47). Es decir, a diferencia del desarrollo que se centraba en una concepción más economicista, al subdesarrollo no sólo se le dio una interpretación casi opuesta, sino que se hizo hincapié en resaltar los aspectos cualitativos como lo político y sobre todo de lo social. Por su parte, Rist aborda esta problemática al decir que:

> En el plano conceptual, el nuevo binomio "desarrollo/subdesarrollo" introduce la idea de una continuidad "sustancial" entre los dos términos que se diferencian relativamente entre sí. El estado de "subdesarrollo" no es el inverso del "desarrollo", sino de su forma aún inacabada o, para mantenernos en la metáfora biológica, "embrionaria"; en estas condiciones, una aceleración del crecimiento aparece como el único método para colmar la diferencia (Rist, 2002: 89) [énfasis del autor].

Lo anterior, demuestra que el *desarrollo* viene acompañado del *subdesarrollo* e donde éste último, es considerado un estado inacabado más que un opuesto, por lo que el SCID apareció como un mecanismo que permitía que los países que tuvieran una economía débil y sin buena producción, pudieran alcanzar el desarrollo mediante su apoyo, fundamentado en un desarrollo que se medía principalmente por el PIB y con los apoyos que se traducían concretamente en programas, donaciones, créditos, proyectos, políticas, etc.

Finalmente, el breve análisis histórico y el debate del desarrollo demuestran por sí mismos la reconfiguración en donde el SCID y el desarrollo atravesaron distintos hechos sociales y momentos teóricos con respecto a su definición, características y medición, empero, el SCID dependió de los hechos sociales y además de la interpretación que se tenía de desarrollo, esa reconfiguración fue lo que dio las pautas para el surgimiento de formas distinta de cooperación, como lo es la Cooperación Descentralizada.

1.3 El origen de la Cooperación Descentralizada

Durante gran parte del siglo XX, el SCID trabajó con los gobiernos centrales como principales actores en los procesos de desarrollo con su participación ya sea en calidad de oferente o receptor. Lo anterior, generó la centralidad de la toma de decisiones, de acciones, de los proyectos, así como mayor cantidad de trabajo y elevados costos dada la situación, además ello conllevó una menor participación de actores diversos y la sociedad, entre otras cuestiones. Sin

embargo, con la reconfiguración del SCID y los debates teóricos del desarrollo surgieron nuevas formas de cooperación que buscaron seguir con las acciones, pero encaminadas desde otras ópticas y con más amplitud de temáticas, es en este período en donde se gesta la Cooperación Descentralizada (CD, de ahora en adelante).

No obstante, resulta sumamente complejo tratar de establecer un momento exacto de su aparición en el SCID, por lo cual, es importante indagar en su origen en el marco del proceso que la generó e intentar proponer un punto de partida común. Éste, contribuirá como una guía que permita comprender mejor las raíces de la conceptualización y los cambios que ha percibido hasta la actualidad con el fin de analizarlos posteriormente.

El origen de esta novedosa forma de cooperación no tiene un momento específico porque depende mucho de los gobiernos locales y de los países en donde se han llevado a cabo los programas, proyectos o acuerdos de cooperación con características que las sitúan como CD, de igual manera, las cuestiones político-administrativas, así como el proceso histórico del que devienen suelen ser más particulares. De modo que, establecer un punto de partida común para esta investigación, no significa una generalización del hecho a una mera línea temporal para puntualizar su origen, sino, al análisis en los antecedentes que permitieron las condiciones de su manifestación y así, entender las formas que adquirió en diversas partes del mundo.

Ahora bien, es preciso dividir los antecedentes y las condiciones de su aparición en las causas externas, que son aquellas de carácter internacional más ligadas al SCID; mientras que las internas serán aquellas que se producen en contextos más nacionales, en los adentros de cada país. Una de las pautas externas que establece este punto de partida, es el proceso de *descentralización* del Estado, el cual se comenzó a dar en la administración pública desde principios de la década de los ochenta y que fue promovido por las políticas de corte neoliberal para los países considerados democráticos. La descentralización se implementó en una diversidad de países con el fin de "optimizar" el papel del Estado en la búsqueda de una mejor gobernanza[7], ésta abrió nuevas condiciones a los gobiernos locales al otorgarle un mayor número de derechos, obligaciones, dificultades y sobre todo de facultades lo que posibilitó una mayor actuación en el SCID, como se analizará más adelante.

[7] Para más información acerca de la gobernanza y la nueva gestión pública, consultar: Aguilar Villanueva, Luis F. (2007), Gobernanza y gestión pública, FCE, México.

Otro acontecimiento externo es el cambio de paradigma en la conceptualización del desarrollo que se expuso en el apartado anterior, este amplio debate dio pie a formas como el *desarrollo local*, en donde se procuraba el desarrollo de abajo a arriba y que, aunado a la descentralización, se pretende el progreso por medio de actores directos con mayor conocimiento de su entorno (este análisis se abordará más adelante). Mientras que la creación de los ODM y algunos foros de desarrollo internacionales dieron el reconocimiento público a diversos actores como participantes de los procesos de desarrollo y que posibilitó que pudieran sumarse al SCID, esto posibilitó que se abriera paso a la sociedad civil y a los gobiernos locales en la participación de manera directa en proyectos de desarrollo y, sobre todo, en la búsqueda de participar en la toma de decisiones.

Por último, la globalización aparece nuevamente pero ahora como un antecedente externo, esto debido a "los principales cambios en la nueva etapa han sido la reducción del poder y del papel del Estado-Nación como entidad política soberana, y la aparición de un sistema global de toma de decisiones a nivel supranacional, con su propio desarrollo de políticas y sistemas administrativos" (Ospina, 2001: s/p), es decir, los cambios dados por la globalización al reducir la actuación del Estado, desencadenó la participación de otros actores en el SCID y en la configuración de otras formas como la cooperación descentralizada, debido en parte a que "el fenómeno de la globalización subrayó la importancia de las interconexiones mundiales y planteó nuevas relaciones entre procesos internacionales y domésticos" (Huerto, 2004:77).

Por otra parte, los antecedentes internos de esta forma de cooperación obedecen en gran medida al país o región que se analice, cabe mencionar que este apartado de la investigación no pretende estudiar un caso particular, por lo que basta con explicar aquellos que pueden resultar primordiales para determinar el momento de origen independientemente del lugar a estudiar. El primer factor que funge como relativo es la *administración pública* de cada Estado, esto debido a que su configuración tiene un proceso histórico, geográfico y social conforme a cada uno; mientras que el segundo factor es relacionado específicamente a la zona geográfica en que se encuentren, en donde la cercanía con los países limítrofes puede ser el detonante para empezar a entablar relaciones de cooperación de manera directa sin previa necesidad del gobierno central o de un organismo de carácter internacional.

El tercer y posiblemente último factor para considerar[8] son las actuaciones de los gobiernos locales, es decir, la cooperación descentralizada puede tener como punto de partida el interés de cada gobierno local en el intento de buscar mejores condiciones para su territorio, la sociedad y/o administración, por ende, el trabajo realizado y la colaboración se podría haber gestado por iniciativa de estos.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente existe la complejidad por encontrar un origen único, por ende, hay perspectivas que consideran que la CD surge para dar una respuesta a las demandas exigidas por los gobiernos locales (De la Fuente & Fernández, 2011), empero, esta consideración no se incluye en este análisis como interna o externa, porque se observa que los gobiernos locales y demás actores de la CD, necesitaron de ciertas condiciones que permitieran abrir paso a su participación y actuación, por lo que se considera más como una consecuencia de la reconfiguración del SCID y de la CD.

No obstante, cabe agregar que existen quienes considera que "los inicios de la cd se remontan a 1989, cuando la Unión Europea en su política de cooperación para el desarrollo introdujo el concepto de `cd´ en los acuerdos de la IV Convención de Lomé con los países ACP (África, Caribe y Pacífico)" (Grandas, 2010:50). Este hecho, resulta importante mencionarlo porque establece por primera vez el reconocimiento a esta modalidad de cooperación, es decir, con ello no significa que sea el momento en el que se dé por primera vez esta forma de colaboración, sino que, es en ese momento en donde se le dio la denominación de cooperación descentralizada y a partir de ahí ha empezado su conceptualización. Aunado a lo anterior, otro punto a destacar es el reconocimiento por parte de la Unión Europea a esta forma de cooperación que se da en 1998 y que se cita a continuación un apartado:

> Considerando que la cooperación descentralizada constituye un nuevo enfoque de la cooperación al desarrollo que coloca a los agentes en el centro mismo de ejecución y por lo tanto persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades y hacerlas viables; Considerando que en el IV Convenio ACP-CE, en el Reglamento (CEE) no 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (3), así como en la Resolución del Consejo, de 27 de mayo de 1991, sobre cooperación con las ONG, y en numerosas Resoluciones del Parlamento Europeo se ha subrayado la importancia de un enfoque de desarrollo del tipo de la cooperación descentralizada. (Reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo del 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada)

[8] Se han considerado tres factores internos como determinantes, no obstante, pueden encontrarse otros que no fueron sido mencionados y que incluso pueden ser mucho más específicos de cada Estado.

Como se expresa anteriormente, la Unión Europea ha sido precursora del origen de la CD como concepto y, sobre todo, resalta la importancia de ella como una nueva forma de cooperación que va más allá de complementar al SCID, entendiéndose como un nuevo enfoque que otorga la actuación más allá de los gobiernos centrales. Por otra parte, Dubois (b, s/f), expone que la CD surge concretamente en la década de los noventa y coincide en que la primera aparición se da en la Unión Europea. Por lo que, estos hechos podrían tomarse como un antecedente directo del origen y de la conceptualización de la CD que recae en la Unión Europea, lo que va a tener repercusiones directas conforme a su desenvolvimiento, ampliación y sobre todo caracterización, como se observará posteriormente.

Finalmente, los antecedentes externos e internos expuestos líneas arriba demuestran la complejidad para establecer un único origen empero, ayudan en la comprensión de un punto de partida común, el cual toma sentido al intentar abordar un caso específico. No debe olvidarse que todas las condiciones que abrieron la posibilidad a esta forma de cooperación no pueden ser las únicas y que muchas en gran medida pueden darse por las condiciones internas, con esto tampoco se quiere decir que se esté libre de críticas y que su funcionamiento sea el óptimo. Es parte de esta investigación mostrar esas cualidades, así como las dificultades que se presentan y que no permiten un buen funcionamiento.

Por último, se puede decir que la CD surge en la década de los ochenta más allá de que existan posturas que puedan ubicarla una década después puesto que en los ochenta es el momento donde por primera vez se le denomina y dónde surge como una forma de colaboración que aprovecha las condiciones históricas, al igual que las prácticas que se dieron en la búsqueda de trabajar para su entorno, por otra parte, no debe olvidarse que "la situación europea abrió la puerta de la conceptualización así como del trabajo por medio de figuras como el hermanamiento" (Huerto, 2012:13), que se analizarán después de abordar la conceptualización.

1.4 La conceptualización y configuración de la Cooperación Descentralizada

La Cooperación Descentralizada como se analizó anteriormente, es una forma de cooperación relativamente reciente, en la cual existe una gran diversidad de conceptos, pues no existe acuerdo que permita establecer una definición unívoca. Éste, como se ha visto, puede variar conforme a cada sistema político y administrativo, pese a que muchos de ellos puedan compartir características similares, en lo general suelen ser muy distintos. Además de esas características,

para su conceptualización se agrega que la cooperación tiene diversas ópticas de estudio como; la perspectiva de lo local, desde los actores o bien, desde los recursos.

Una de las primeras conceptualizaciones a analizar es la propuesta por Ponce, al decir que son "[…] formas de colaboración entre ciudades, provincias o estados pertenecientes a distintos países, ya sea actuando de manera bilateral, en el marco de redes de ciudades […]" (Ponce, 2018:93). Si bien, esta conceptualización suele ser bastante clara en cuanto a los lugares que participan no menciona directamente a los actores e incluso suele ser más genérica para determinar sus formas.

Existen otras concepciones más amplias como la propuesta por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID, de ahora en adelante), que es una institución descentralizada encargada de llevar a cabo todo lo relacionado con la cooperación internacional para el desarrollo en México. La AMEXCID considera que la CD, "[…] es comúnmente relacionada con la colaboración entre ciudades, provincias, estados, regiones, municipalidades pertenecientes a distintos países; ya sea actuando de manera bilateral, directa o indirecta" (AMEXCID-PNUD, 2017:43). Este concepto, es más específico en cuanto a la modalidad que puede adoptar (la bilateral, como directa o indirecta), que al igual que el concepto anterior no sitúa actores específicos, sino que lo entiende como las relaciones entre distintos tipos según sea la organización territorial, mientras que Dubois define a la CD y expresa que,

> En un sentido estricto, consiste en la cooperación realizada por las administraciones subestatales (gobiernos autónomos, diputaciones, ayuntamientos). En un sentido amplio, se trata de un nuevo enfoque de la cooperación caracterizado por la descentralización de iniciativas y de la relación con el Sur, por la incorporación de una amplia gama de nuevos actores de la sociedad civil, y por una mayor participación de los actores de los países del Tercer Mundo en su propio desarrollo (b Dubois, s/f).

El concepto expuesto rompe con lo planteado por la AMEXCID, ya que Dubois explica que se tienen dos sentidos, uno estricto y uno amplio. El sentido amplio, concibe a la CD como nuevo enfoque de la cooperación, hace referencia a los nuevos actores que participan y se agregan a la sociedad civil[9], que no se había sido planteado en los conceptos anteriores lo que implica el aumento de los actores y un mayor dinamismo en las acciones; mientras que el

[9] El concepto de es amplio, por lo cual, se entenderá que "La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, la condensan y […] la transmiten al espacio de la opinión pública-política" en Habermas (1999) Facticidad y validez.

estricto, se centra en las administraciones de la organización territorial como ya se había expuesto antes.

Con relación a lo anterior, Ruiz (2017) cambia la idea tradicional al explicar que la importancia de la conceptualización tiene que ver más con la *praxis,* ya que, al entenderlo como una forma de cooperación en donde el actor es el único factor que cambia, se puede caer en el error de decir que es una cooperación complementaria y con ello, reproducir los mismos problemas que se presentan en la cooperación tradicional, a la vez que se le resta importancia a todos aquellos gobiernos y actores locales que trabajan por esta cooperación, en proyectos, programas y acciones que pretenden el desarrollo local. De la misma manera, Ruiz argumenta que,

> la Cooperación Descentralizada o Cooperación Oficial Descentralizada (en adelante cod) se define como aquella clase de cooperación que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Gobiernos Autonómicos, exclusivamente, ya sea de modo directo o indirecto, esto es, acudiendo para la ejecución de los proyectos a las entidades de la sociedad civil, como son las ongd, fundaciones, asociaciones, universidades, centros de investigación, partidos políticos o sindicatos (Ruiz, 2017: 48).

Como puede observarse, en este concepto se agrega la variable de lo oficial que hace una distinción entre los actores de carácter local, es decir, están los actores locales inmersos en la administración pública y aquellos actores locales que forman parte de la sociedad civil. Otra forma de referirse es *cooperación descentralizada pública* que se entiende como "el conjunto de las acciones de cooperación que realizan los gobiernos locales y regionales (Malé, 2006:3). Entonces, la cooperación descentralizada está conformada por dos tipos de actores con características diferentes, pero con una visión de un nuevo enfoque y no como una cooperación meramente complementaria.

En el caso de Gómez & Sanahuja (1999), son autores que consideran fundamental la CD por aquellas acciones que se realizan por parte de la sociedad civil, pues entienden que no es un instrumento sino que surge como un enfoque distinto al tradicional y con la ventaja de una mayor amplitud para cubrir zonas geográfica, es decir, el peso que le dan recae particularmente en la sociedad civil a diferencia de los autores que se han expuesto, lo cual, no se debe al hecho de que dichos autores consideran que los gobiernos locales sean el único eje sino a una mayor inclusión.

Hasta ahora, se han expuesto diversas formas en las que se concibe a la cooperación descentralizada, en esas se han retomado las principales diferencias y los aportes más significativos, lo que ha dado muestra del poco consenso que existe en su conceptualización. Sin embargo, al ser una forma de cooperación novedosa y que si bien, tiene orígenes muy diversos (los externos e internos), lo cierto es que ha heredado una influencia europea desde su concepción hasta su propagación, por lo que es preciso analizar con mayor detenimiento el concepto que servirá de guía en la presente investigación como se expone a continuación.

Estos temas que se presentan son aquellos desde los cuales se puede conceptualizar la CD y en el que destacan: a) el enfoque de la participación de los diferentes actores (en donde se puede dividir en los gobiernos locales y la sociedad civil); b) el de una cooperación distinta a la tradicional del SCID; c) desde el plano del *desarrollo local*, en el cual pueden existir un mayor número de orientaciones; y por último, d) desde la visión del territorio que va relacionada con el enfoque anterior, en donde se perciben las ventajas en el plano geográfico.

Es importante recordar que los temas presentados, al igual que los orígenes, son parte de la dificultad por generar el concepto unívoco de la CD, por lo cual, es pertinente emplear para esta investigación una concepción que considere los factores más importantes sin caer en la amplitud. Si bien, ninguna de las concepciones considera todo los aspectos mencionados, con base en las conceptualizaciones anteriores podríamos decir que la cooperación descentralizada más que dividirse en dos sentidos (estricto y amplio) y dos tipos de actores (mediante lo oficial y la sociedad civil) es una nueva modalidad de colaboración que se realiza entre dos o más actores locales con el fin de perseguir mejoras en lo político, económico, social y principalmente buscando el desarrollo desde una perspectiva local y con características particulares. Finalmente, la conceptualización propuesta anteriormente pretende orientar esta investigación, por esta razón, es fundamental explicar las características con las que cuenta y los tipos de cooperación que surgen de ella y que son básicos para entender las *redes de cooperación descentralizada*.

1.4.1 Principales características de la Cooperación Descentralizada.

Las características de la cooperación descentralizada no pueden entenderse sin el SCID, sin sus formas particulares de cooperación y sin las reconfiguraciones que tuvo por los diversos acontecimientos; para ello, primero se expondrá la forma en que se clasifica el SCID para

después exponer la CD y así poder observar las similitudes, diferencias, novedades y los tipos de cooperación que emanan de ella.

Para reforzar el contexto habría que recordar que el Plan Marshall y la Organización Europea para la Cooperación Económica fueron los antecedentes directos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, de ahora en adelante) que surge en 1961. La OCDE se convirtió en la institución encargada de regular la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD, de ahora en adelante) mediante el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD, de ahora en adelante).

Es importante resaltar que la AOD y el CAD no significan lo mismo, "[...] se entiende por AOD el conjunto de los recursos que los países industriales transfieren, bajo unas determinadas condiciones, a los países en desarrollo con el propósito de promover su progreso económico y social" (Alonso, 2012: 10), en otras palabras, son aquellos recursos considerados de carácter público provenientes de los diversos países. Mientras que el CAD, es el principal órgano de la OCDE para temas de cooperación al desarrollo, a este le compete dar seguimiento a la cooperación, coordinar, ver la eficacia y seguir el financiamiento correcto, entre otras funciones (c Dubois, s/f). Por consiguiente, el CAD es un organismo que brinda cooperación para el desarrollo según determinados lineamientos, y en donde se contabiliza parte de la AOD. Sin embargo, no debe olvidarse que existen otras instituciones que brindan cooperación y que pueden ser distintas; Lemus (2017), comenta que el CAD reconoce la existencia de otros organismos que cooperan para el desarrollo, pero el CAD se autonombra como el más importante dentro del SCID.

Otro concepto que es preciso distinguir es la Ayuda Internacional al Desarrollo (AID, de ahora en adelante) la cual "está definida por aquel ámbito en el que existe efectiva transferencia de recursos, bajo unos determinados niveles mínimos de concesionalidad que son establecidos internacionalmente. La ayuda internacional es, pues, una parte de la cooperación internacional" (Alonso, 2012: 9). Es decir, la AOD suele ser recursos de carácter público y con relación en mayor o menor medida con el CAD y, la AID es aquella ayuda más generalizada ya que sus recursos pueden ser de carácter privado por empresarios y/o Asociaciones u Organismos No Gubernamentales.

Retomando lo anterior, existen dos formas de cooperación como se ha mencionado, la Cooperación Internacional y la Cooperación Internacional Para el Desarrollo, las cuales pueden dividirse y/o caracterizarse según el fin. La Cooperación Internacional para el Desarrollo es a la que se ha referido constantemente en este trabajo por ser la que pertenece al SCID ya que como su mismo nombre indica, su fin y/u objetivo es perseguir el desarrollo, Ayala (2012) expone que la clasificación de la cooperación para el desarrollo puede deberse a los recursos, la naturaleza, el ámbito en el que se implemente o bien, por los actores que participan. El presente cuadro (1.1) es una muestra de otra forma en que se puede clasificar el SCID.

Cuadro 1.1 Características del SCID

Origen/Tipo	Tipos de Cooperación y actores implicados	Características de los fondos	Nivel de Concesionalidad	Naturaleza de la Cooperación
Pública: administraciones nacionales, regionales y locales de países donantes. Privada: recursos propios de particulares, empresas o asociaciones, etc.	Multilateral: agencias, instituciones u organizaciones gubernamentales autónomas. Bilateral: administraciones públicas u organizaciones de desarrollo sin carácter oficial. Descentralizada: administraciones regionales y locales públicas. No gubernamental: organizaciones no gubernamentales de desarrollo. Empresarial: empresas que brindan asistencia técnica y transferencia de tecnología.	Reembolsable, la cooperación debe ser devuelta en forma de dinero o en especie. No reembolsable, la cooperación se hace a fondo perdido[10].	Ayuda ligada. Condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante. Ayuda no ligada. No condiciona al receptor a la compra exclusiva de bienes y servicios del país donante.	Financiera: transferencia real de los fondos al receptor. No financiera: transferencia de conocimientos, tecnología, materiales, intercambios culturales, deportivos, etc.

Fuente: Murguialday, Pérez de Armiño y Eizaguirre (2000), retomado de Duarte & González (2014).

[10] Es importante mencionar que pese a ser muy común la expresión de "fondos perdidos", en el plano práctico no existen estos, sino que son fondos que se tienen que comprobar en su ejecución, por lo cual, no se adquiere una deuda.

El cuadro anterior, sirve de referencia para conocer la forma en que se clasifica el SCID, al tratar de bosquejar y sistematizar el trabajo que se realiza en torno al intento por agrupar y caracterizar; también resulta de utilidad porque la CD recupera algunas de estas propiedades ya sea como formas de trabajar, para la creación de proyectos o incluso para sus clasificaciones. En el cuadro 1.1, se encuentran organizados conforme al origen, tipo, los recursos, entre otros. Ahora bien, no debe olvidarse que existen otras formas de clasificación mucho más específicas o recientes del SCID que no se presentaron en la clasificación anterior como la *cooperación sur -sur* y la *triangular*, pero que realmente tienen un peso relevante en la actualidad. A continuación, se presenta otra clasificación que contempla estos tipos de cooperación, en donde el enfoque es centrado en los actores que participan.

Cuadro 1.2 Tipos de cooperación internacional según actores intervinientes

Cooperación internacional Acciones llevadas a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos, actores estatales subnacionales u ONGs de un país, con otro/s de estos actores perteneciente/s a otro/s país/es, para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional y/o en el nacional de uno de los actores.	**Centralizada** Siempre de carácter oficial, llevada a cabo por Estados-nación u organizaciones de éstos.	**Bilateral** Llevada a cabo entre dos Estados-nación.	**Vertical o Norte-Sur** Donante desarrollado - receptor en desarrollo.
			Horizontal o Sur-Sur Donante y receptor en desarrollo.
		Triangular Dos Estados se unen para cooperar con un tercero.	
		Multilateral Donante: organización internacional oficial.	
	Descentralizada Llevada a cabo por organismos subnacionales públicos u organizaciones privadas sin fines de lucro.	**Oficial o pública** Realizada por entidades públicas subnacionales.	**Directa** Basada en el establecimiento de relaciones directas entre gobiernos subnacionales de diferentes países.
			Indirecta En este caso las acciones no implican el establecimiento de una relación directa entre los actores.
		No oficial Realizada por organizaciones privadas sin fines de lucro	

Fuente: Socas & Hourcade (2009).

El cuadro 1.2, permite ver una división clara entre la modalidad tradicional de cooperación (centralizada) y la cooperación descentralizada, si bien, se propone una clasificación que permita ubicar las diferencias, existen situaciones en donde la propia cooperación descentralizada suele ir impulsada por los gobiernos centrales por medio de sus agencias de cooperación, tal es el caso de Francia con "la Convocatoria conjunta Franco-Mexicana para Proyectos, en apoyo a la cooperación descentralizada" (AMEXCID - PNUD, 2017:44). Esto, cambia la perspectiva de una división tan marcada entre la cooperación tradicional y la descentralizada, puesto que también resultaría improbable en algunas ocasiones.

En términos generales, se puede observar en ambos cuadros (1.1 y 1.2) cómo se sitúa a la CD en el plano de los actores, lo cual, no significa necesariamente que ese sea su lugar definitivo. La ubicación que se le da dentro del sistema de cooperación es debido a lo que se ha analizado anteriormente en donde la reconfiguración del SCID, así como las condiciones externas e internas generaron la mayor participación de los actores locales, por lo mismo se le agrupa con un enfoque centrado en los actores. Lo anterior, da la sensación que la CD solamente es una modalidad más, que recaba las mismas acciones, instrumentos y formas de trabajar; lo cierto es que esta novedosa forma de cooperación también tiene características particulares y sobre todo una clasificación propia que deriva de las mismas, por otra parte, "si bien estas tipologías son útiles para acercarse al fenómeno desde un punto de vista analítico, a menudo son limitadas y esquemáticas frente a la riqueza y diversidad de la práctica" (Zapata, 2007:96), lo que debe tomarse en cuenta al momento de querer realizar el análisis de algún caso específico para no caer en reduccionismos.

Por lo tanto, una vez explicado y diferenciado las formas que adopta la cooperación es posible empezar a examinar con mayor detenimiento las principales características que tiene la cooperación descentralizada, esto favorecerá al reconocimiento de las cualidades con las que cuenta, así como las carencias y sobre todo las dificultades.

Para empezar, una de las características más destacadas de la CD es el *nivel horizontal* que permea en gran parte de las acciones que realizan, puesto que en otras formas de cooperación como la bilateral existe una clara diferencia (Vertical o, Norte - Sur, por ejemplo); mientras que en la descentralizada las relaciones suelen catalogarse de manera igualitaria o

equitativa según sea el caso, lo que posibilita favorablemente el diálogo, el intercambio de experiencias y el trabajo en conjunto.

Zapata (2007), añade que frecuentemente las relaciones inician con una situación desigual, pero no se establece una jerarquía. La diferencia, agrega, es entre el intercambio y la asistencia técnica, ya que considera que el intercambio es más unilateral mientras que el segundo reproduce la cooperación tradicional de donante-receptor, por ende, la horizontalidad persiste más allá del grado desigual que pueda existir, lo que podría traducirse a un tipo de cooperación diferente al tradicional. No obstante, el nivel horizontal que se plantea suele ir enfocado con relación a los gobiernos locales, más que a otros tipos de actores locales como las asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales, por ejemplo; aunque no compete a esta investigación, resultaría interesante analizar qué tan horizontales pueden ser las relaciones entre los gobiernos locales y estos actores.

A su vez, esta horizontalidad puede propiciar, en un primer momento, el acercamiento entre los implicados debido a ciertos *valores* o *cualidades* que puedan compartir, lo que se convierte en otra característica y que, a su vez, va ligada a la horizontalidad. Es decir, la horizontalidad no puede suceder sin la existencia de estos valores, dado que suelen estar presentes desde la intención de establecer una relación, así como durante los procesos de colaboración y de acuerdos lo que ha permitido establecer una relación de afinidad entre los diversos actores locales. Los principales valores que se encuentran son: la solidaridad, la reciprocidad y la igualdad; si bien, existen una diversidad de valores estos se consideran los más referidos ya que permiten el trabajo colaborativo que se pretende.

Las dos características que se han expuesto (horizontalidad y valores), son analizadas por Zapata (2007), las cuales forman parte de las tres características principales que diferencia a la CD realizada por los Estados, estas son: el arraigo local y territorial; la cooperación horizontal como facilitador del intercambio de experiencias y; la reciprocidad, el interés y el beneficio mutuo. Como se puede observar, se coincide la horizontalidad y en los valores que autores como De la Fuente (2011), Malé (2006) y demás, también analizan.

Ahora bien, aunque Zapata no mencione los valores en el sentido estricto de la palabra, son aquellos que concibe como reciprocidad, interés y el beneficio pues los percibe de una forma similar. Aunado a lo anterior, una característica que se puede rescatar de este autor es el *arraigo*

al territorio[11] en donde incluso se puede agregar la condición geográfica, como la cercanía, las distancias, entre otras. La primera, el arraigo al territorio, es algo que va ligado a la pertenencia e identidad, mientras que la cuestión geográfica puede ser un acompañante por el tipo de lazos de cooperación que acontecen, lo que depende del tipo de territorio, zonas limítrofes, etc.

Empero, más allá de las tres características propuestas anteriormente, existen otras especificidades a considerar como el grado de mayor *autonomía* que experimentaron los gobiernos locales con el proceso de descentralización. Tal vez resulte un poco arriesgado nombrar así esta característica puesto que no es posible ser plenamente autónomo por las condiciones del sistema político, sin embargo, el federalismo permite que se pueda hablar de grados de autonomía, por lo cual, es de alta importancia que se contemple como una característica porque habilita a los gobiernos locales para una mayor actuación y participación en la toma de decisiones, lo que permite que existan las relaciones entre los gobiernos locales con otros actores sin necesidad de las intermediación del gobierno federal.

Otra característica que puede destacarse y a la par considerarse una ventaja con respecto a la cooperación tradicional es la *participación*, debido a que en el caso de los gobiernos locales (específicamente) pueden suscitar mecanismos para la inclusión de la participación de la sociedad en la elaboración de proyectos de desarrollo o hasta su propio fortalecimiento. Por otra parte, la participación no es una característica exclusiva de la sociedad, por ejemplo, Grandas considera que "la presencia de este tipo de cooperación resulta de vital importancia al propiciar la participación de los agentes sociales conscientes de su responsabilidad con el desarrollo, como un proceso desde las bases que debe llegar a las necesidades más próximas y contribuir al desarrollo humano de los países del sur" (Grandas, 2010:53). Es decir, la participación en la CD es clave, ya que con ella se promueve la intervención tanto para los gobiernos locales como para la sociedad en general, y con esto se generan mejores planes, programas y proyectos al ser incluyentes en comparación con la cooperación tradicional que por su verticalidad resulta complejo que exista la participación de los actores locales, así como la inclusión de sus demandas.

[11] Esta característica se analiza con mayor énfasis en el apartado 1.5, debido a que existe un enfoque que considera a la cooperación descentralizada como parte del desarrollo local.

Algunas de las características que se han analizado permiten que la cooperación descentralizada siga avanzando y busque ganarse un espacio en el SCID que vaya más allá de la complementariedad, al intentar contribuir al llamado *desarrollo*, específicamente en lo local con atributos que lo vuelven una opción que no puede considerarse alternativa en el sentido del debate del desarrollo, pero sí una más útil. No obstante, existen otras características y/o ventajas que contemplan algunos autores, por ejemplo, Malé expone que la cooperación descentralizada;

- Se puede focalizar en los problemas locales y territoriales (servicios públicos locales, políticas urbanas, gestión del territorio, etc.),
- Ofrece una competencia y un know-how que se pueden transmitir o intercambiar directamente desde las instituciones locales, sin recurrir a gabinetes de consultoría o expertos externos,
- Tiene capacidad para establecer marcos de cooperación a medio y largo plazo, ya que los actores en escena, actuando en general con recursos propios, pueden fijar por sí mismo las modalidades concretas de su cooperación,
- Tiene la virtud de poder liderar y promover una relación más amplia, que incluya y haga participar a otros agentes sociales locales, y
- Puede garantizar una relación muy directa con la ciudadanía, que permite un mejor control y una mayor implicación y participación desde abajo (Malé, 2006:20).

Con respecto a estos puntos, podría decirse que van muy ligados o derivan de las características expuestas ya que permite que se den estas condiciones. De igual manera, Zapata (2007) considera otros beneficios, como son:

1. Mejorar el servicio público gracias al intercambio de experiencias y el acceso a mejores técnicas desarrolladas en otros países.
2. Capacitar al personal administrativo y los cargos electos.
3. Acceder a otras fuentes de financiación y cooperación técnica.
4. Promover establecimiento de nuevos vínculos institucionales.
5. Promover la tolerancia y el entendimiento interculturales.
6. Fortalecer la cohesión social localmente.
7. Promover el desarrollo económico, la inversión, el comercio y el turismo.
8. Dotar al gobierno local de visibilidad internacional y fortalecer su capacidad negociadora[12].

[12] Recuperado del cuadro: "Ganador-Ganador" Beneficios mutuos de la cooperación descentralizada, en Zapata (2006), realizado con base en el estudio de la Oficina Internacional de Gobiernos Locales del Reino Unido.

Los beneficios recién enlistados resultan estar claramente ligados como ventajas que se obtienen por parte de la interacción de los actores locales, pero sobre todo, a aquellas que se dan entre los gobiernos locales con su enfoque de "ganar - ganar", lo cual no siempre suele cumplirse en su totalidad debido a diversas cuestiones adversas que se explicarán después, pero indudablemente son acciones que resultan accesibles para cualquier gobierno local que trabaje en la cooperación descentralizada. De hecho, en diversos estudios de esta novedosa forma de cooperación se rescata el fortalecimiento de la administración pública y de sus servidores, lo cual puede concebirse como una característica extra puesto que permite la mejora en los procesos de desarrollo local, en la participación, en su forma de asociación, etc.

Ahora bien, a las características positivas de la cooperación descentralizada que aportan Malé y Zapata, se agregan otras con el fin de matizar la multiplicidad de criterios y la concordancia que existe conforme a su caracterización, estos aportes permiten la observación de esta cooperación como una forma no solamente reciente sino también innovadora. En estos aportes Grandas considera que;

- La cooperación descentralizada se dinamiza mediante procesos más estratégicos, fundamentados en asociaciones horizontales durables y sostenibles que sobrepasan las tradicionales relaciones de ayuda a proyectos específicos.
- Se fortalece y prioriza el diálogo y la colaboración más allá de la sustitución, subordinación o competencia entre dos o más gobiernos no centrales.
- Se privilegian las relaciones recíprocas soportadas en el interés mutuo y de beneficios conjuntos.
- La cooperación descentralizada se concibe como un elemento de política pública.
- Se desarrollan capacidades y potencialidades de los actores locales y se priorizan las relaciones que surgen de las competencias y el know-how.
- Se concibe la relación multiactor y multinivel de territorio a territorio, en el que confluyen diferentes tipos de actores y distintos niveles de actuación. (Grandas, 2010:58)

Si bien, puede verse como repetitiva la horizontalidad y la reciprocidad, existen nuevas aportaciones las cuales no se habían considerado, estas son: el *diálogo*, la CD como elemento de política pública, las potencialidades y sobre todo la *relación multiactor y multinivel*. De las anteriores, el diálogo podría considerarse como perteneciente a la horizontalidad y a los valores, ya que crean las condiciones para entablar la relación y el tipo de diálogo, aunque también podría fungir como una característica independiente; mientras que la visión de la CD como política pública resulta relevante al no haber sido mencionada con anterioridad, existe una visión reduccionista de inicio porque Grandas (2010) considera a la CD como una modalidad

complementaria, lo que contradice a la acción de los actores locales al no pretender hacer de ella únicamente políticas, sino tener un alcance mayor; y finalmente está el tipo de relación (multiactor y multinivel) que resulta una característica más crucial por formar parte de la naturaleza de la CD desde su concepción, antecedentes hasta la forma en que se relacionan en la actualidad[13].

Empero, hasta el momento todas las características analizadas presentan a la cooperación descentralizada como una suerte de panacea de la cooperación, así como de posible solución a los diversos problemas políticos, económicos y sociales. Esto, al exhibirse como una forma que difiere del enfoque tradicional y que ha logrado caracterizarse de manera propia, ya sea por la inclusión de sus formas innovadoras en la resolución de problemas o por la cercanía que se intenta tener con la sociedad lo que ha permitido a la CD adoptar medidas que podrían no tener inconvenientes. No obstante, es imprescindible no olvidar que al igual que otras formas de cooperación, se tienen limitaciones que van más allá de su propio alcance, algunas de ellas existen desde el momento de su aparición, mientras que otras dependen incluso de su conceptualización. Por lo anterior, primero se analizarán aquellas que van directamente relacionadas con las características, para después agregar a aquellas que se escapan de su propio alcance.

En cuando a la *horizontalidad*, persiste la crítica de la cooperación como una forma de *poder blando* y pese a las buenas intenciones que se dicen tener, los *intereses* permanecen y en cuanto a los *valores*, resulta un tanto arriesgado decir que se puede compaginar de manera horizontal sin la existencia de estos, y aún cabe la duda de si en verdad éstos mueven a los actores para formar parte de la cooperación descentralizada o al igual que en la horizontalidad están presentes los intereses de cada actor local lo que puede repercutir en otras características.

Mientras que el *arraigo al territorio* y la *cuestión geográfica*, se vuelven una situación compleja, primero porque el arraigo puede ser un factor muy ventajoso para trabajar en beneficio del territorio pero también un inconveniente al momento de llegar a los acuerdos o proyectos, puesto que aún con la ayuda de la tecnología que ha permitido el estrechamiento de lazos, la globalización ha sido un parteaguas para los territorios en donde muchos han sido o son excluidos de los procesos de "desarrollo" y dada la competencia por atraer inversiones,

[13] Más adelante se revisa los tipos de actores que intervienen o participan en la cooperación descentralizada.

proyectos, entre otros, se puede producir un ambiente hostil entre los actores, lo que condiciona en gran medida las relaciones entre los actores locales y otras características. Por otro lado, con respecto a la cuestión geográfica, las distancias pueden representar en primera instancia un inconveniente pero que en la práctica se ha intentado superar con ayuda de las tecnologías o de formas específicas de la cooperación descentralizada, como el caso de las redes de cooperación.

Por otra parte, la *autonomía* es una característica que deviene principalmente del proceso de descentralización, que si bien abrió las condiciones de participación y acción de los gobiernos locales fue un proceso que no llegó de la misma manera para todos ellos, a tal grado que generó crisis en los propios gobiernos locales y en sus instituciones que al no haber estado preparados para estos cambios y para las exigencias que demandaba la sociedad, lo cual llegó a repercutir en la actualidad debido a que muchos gobiernos locales siguen en esta transición dificultando su relaciones con otros actores. Empero, las consecuencias que se dieron a partir de estas dificultades también se han vuelto una forma de buscar participar en la cooperación descentralizada con el intercambio de experiencias y/o fortalecimiento de las instituciones, entre otros.

Ahora bien, la *participación de la sociedad* si bien aparece como una clara ventaja, el principal inconveniente en su inexistencia, la cual puede darse por la falta de voluntad política de los gobiernos locales de entablar relaciones con la sociedad o de incentivar las mismas, mientras que, por parte de la sociedad civil es común ver la constante lucha por generar los espacios y la participación que aún es necesario incentivar.

Con respecto al *diálogo*, puede encontrarse dificultad al entablar la relación pues los principales inconvenientes devienen de que no exista apertura por escuchar, por no aceptar críticas, etcétera. Ahora, con respecto a la *relación multiactor y multinivel*, es un factor que como se analizó tiene mucho a su favor, no obstante, el que exista la multiplicidad de actores también puede generar falta de consenso, así como duplicidad de acciones y mayores esfuerzos al intentar hacer de la cooperación descentralizada una forma de colaboración incluyente y participativa. Cabe decir que esta complicación persiste en la mayoría de las formas de cooperación del SCID y que no es exclusiva de la descentralizada, sin embargo, existen distintas características negativas de esta que suelen presentarse en otras formas cooperación e incluso de manera general en el SCID y que han sido estudiadas con la intención de emplear acciones

que prevengan la reproducción de estas fallas, un ejemplo de estas acciones son los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo[14] que surge de la intención por mejorar la cooperación para el desarrollo.

Las dificultades analizadas anteriormente, van relacionadas de manera directa con las primeras características analizadas de la cooperación descentralizada. No obstante, se pueden encontrar otras que están relacionadas con su origen, con su condición o incluso algunas que están lejos de su alcance. Una de ellas es el *marco legal*, que necesariamente se presenta al momento de querer entablar relaciones, realizar proyectos o al implementarlos, pues se tienen que remitir a este marco y en donde existen dificultades de origen por el hecho de que algunos no reconocen la figura de la cooperación descentralizada, mientras que otros no sientan las condiciones lo que les dificulta en la acción. Es decir, Schiavon dice que "el principal obstáculo es el marco jurídico federal que en muchas ocasiones restringe la participación internacional de los gobiernos locales. A pesar de que tanto el gobierno federal como el local comparten la soberanía del país, en muchas ocasiones el primero impone medidas para reducir la autonomía del segundo en asuntos exteriores" 2009:20)[15]. Si bien, se puede presentar como una dificultad de origen, el marco legal es susceptible de modificaciones.

Por otra lado, un inconveniente más que se presenta es el *aspecto temporal*, que si bien, no se ha caracterizado, este es visto como una desventaja innegable por los períodos cortos que suelen distinguir a ciertos gobiernos locales, por ejemplo, como el caso de los municipios, y, aunque cada sistema político es distinto, el municipio es un claro ejemplo de lo corto que pueden ser los períodos (en el caso mexicano la duración es de 3 años) y al correlacionarse con la ausencia de la figura de la reelección puede derivar en primera instancia, en obstaculizar los proyectos de desarrollo de largo plazo, así como la interrupción del trabajo derivado de los constantes cambios administrativos y/o de las nuevas características de cada administración, por mencionar algunos.

[14] Los principios de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo se establecieron en 2005 en la ciudad de París, estos son: 1) apropiación, 2) alineamiento, 3) armonización, 4) gestión de resultados y 5) mutua rendición de cuenta. Para más información consultar: OCDE. Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y programa de acción de Accra, consultado el 22 de febrero de 2020, disponible en: https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf

[15] Es preciso subrayar que esto no es una regla para todos los casos.

Como puede observarse, el aspecto temporal posiblemente sea uno de los mayores retos a enfrentar en la cooperación descentralizada, ya que entre más se analiza son mayores o más evidentes los inconvenientes que surgen, en donde muchos incluso están fuera de su alcance por ese motivo es preferible procurar adaptarse, cambiar o innovar, antes que desistir por ellos.

Existen algunos otros inconvenientes que no le favorecen a la cooperación descentralizada y que pueden observarse a primera instancia, por ejemplo: el *financiamiento* ya que la falta de él representa una traba evidente; la *corrupción* que pese a que puede variar dependiendo del actor lo cierto es que no se está exento de ella y que es necesario contemplarlo como un inconveniente real, así como la *falta de voluntad política* puesto que desencadena no sólo el desinterés por trabajar en beneficio de la sociedad y en la búsqueda del desarrollo, sino que también no construye puentes con la sociedad para incentivar su participación, entre otras.

No obstante, Ruiz Seisdedos (2008) considera que no se tiene que hablar de dificultades sino también de retos, los que se tienen que afrontar para mejorar la cooperación descentralizada y entre los cuales ella destaca tres retos principales: la *coordinación*; la escasa profesionalidad de los responsables públicos y el marco legal. Se puede decir que, en cuanto a la coordinación, el problema existe porque "la dispersión existente es fruto de la gran cantidad de agentes implicados y la autonomía que posee cada uno de ellos en las políticas que lleva a cabo" (Ruiz, 2008:110-111). Es decir, como se analizó en la relación *multiactor y multinivel* la gran cantidad de actores se puede volver un problema al momento de organizarse y que combinado con las características de cada actor lo vuelven aún más complejo dado que algunos tienen una actuación más amplia con respecto a otros.

La *escasa profesionalidad de los trabajadores públicos* que forma parte tanto de los retos como de las dificultades es uno de los aspectos con mayores críticas por parte de los estudiosos de la cooperación descentralizada y que resulta determinante. Esta escasa profesionalidad puede darse ya sea por la falta de experiencia que se tiene de las administraciones locales que en muchos casos no hay posibilidad de ampliarla y darle continuidad; que sumado a la falta de voluntad política puede fungir como un factor que entorpece todo el trabajo que se ha realizado o impedir la profesionalización, pues incluso en ocasiones aún persiste la falta de conocimiento de lo que es el desarrollo y la cooperación, como comenta Ruiz (2008). En cuanto al *marco legal*, este ya ha sido discutido y en él se pudo apreciar

porque es un reto sólo falta agregar que, si bien, algunos países como España han flexibilizado su marco para que sea posible el trabajo de los actores locales, existen otros que aún están lejos de ello por lo que aún falta trabajo por hacer.

En el recuento de las características favorables y de las dificultades presentadas anteriormente, se analizaron con mayor detenimiento aquellas que se presentan de manera frecuente en la cooperación descentralizada con el propósito de entender la manera en que funciona, la forma en que se colabora y el porqué de esta. Esto favorece la caracterización de la cooperación descentralizada dado que con ello es posible ver los efectos negativos y positivos de su actuación, los recursos, el arraigo, etc., con el fin de intentar bosquejar ante la diversidad de opiniones un panorama más específico y así aportar una clasificación que sirva al estudio de la cooperación descentralizada y de sus redes. Sin embargo, más allá de ver la caracterización de la cooperación descentralizada como pros y contras, hay que destacar que se intenta que "de las experiencias de cooperación descentralizada todos los involucrados ganan algo, todos aprenden y todos tienen algo que pueden enseñar; de ahí que se hable de intercambio de buenas prácticas" (Chiani & Scartascini, 2009:43). Esto es algo que la cooperación descentralizada tiene a su favor más allá de las cuestiones negativas y que pretende sea una diferencia con respecto a la forma tradicional de la cooperación.

Ahora bien, una de las particularidades de la cooperación descentralizada que lejos de catalogarlas como ventajas o desventajas, son los que participan en los procesos de desarrollo y que hacen posible esta cooperación, estos son, los *actores*. Estos se analizan en la presente investigación como una variable independiente porque se considera en primera instancia saber quiénes son y conocer un poco de ellos, para posteriormente interpretar porque algunos tienen mayores oportunidades que otros y porque su forma de participación es de tal manera. Cabe aclarar que si bien, esta investigación pretende enfocarse a las redes de cooperación descentralizada y en específico en aquellas que están integradas y promovidas por los gobiernos locales; resulta necesario presentar a los otros actores que la componen ya que es una cooperación que establece muchas relaciones y que pretende el trabajo colaborativo.

Al principio en la conceptualización de la CD se mencionó algunos de los actores que participan y de manera constante se ha mencionado a los gobiernos locales y a la sociedad civil, sin embargo, este último ha sido utilizado para catalogar a una diversidad de actores, los cuales

son: las asociaciones civiles, organismos no gubernamentales, organismos internacionales, sociedad en general, entre otros. Todos los mencionados pueden catalogarse como actores en la cooperación descentralizada debido a su actuación, relación en los procesos de desarrollo local, etc. Empero, "los actores involucrados en el fenómeno de la cooperación descentralizada varían de acuerdo con la definición que se le otorgue a este término" (Socas & Hourcade, 2009:44), esto, se tomó en consideración para la definición que adoptó la investigación en la que se contempla un panorama amplio de actores, más no disperso, ya que para entender a las redes la diversidad es una característica, pero también una oportunidad.

Ahora bien, en el SCID se tiene la concepción de los actores para designar a aquellos participantes de la cooperación, de la misma forma sucede en las relaciones internacionales[16], por lo que primero corresponde saber por qué la similitud y cuál es su diferencia. Gómez y Sanahuja (1999), consideran que existe una sociedad internacional que está compuesta por Estados y otras figuras, y que, a su vez, la cooperación para el desarrollo resulta ser muy similar a esta sociedad e integrada por figuras similares, al igual, encuentran que en ambos pareciera haber un estado de anarquía por la inexistencia de un gobierno mundial, lo cual no argumentan que suceda, sino que hay "gobernación sin gobierno", como mencionan. Es decir, el SCID en su construcción y funcionamiento tiene una perspectiva similar a las relaciones internacionales en establecer una interpretación de los actores y en cierto grado actores similares. Sin embargo, Calduch dice;

> En una primera aproximación podemos decir que actor es el que actúa, el que desempeña un papel (rol) en un contexto social definido previamente. De acuerdo con está acepción genérica, la expresión actor internacional nos destaca la dimensión dinámica de la sociedad internacional. Nos refiere a una realidad internacional en la que lo más significativo es la acción que llevan a cabo los grupos sociales que participan en ella. De este modo, el concepto de actor internacional surge asociado teóricamente a los conceptos de interacción y relación internacional (Calduch, 1991:1)

Con base en la interpretación de actor que brinda Calduch (1991), considera a la sociedad internacional como un cúmulo de grupos sociales que se relacionan e influyen mutuamente, por lo que se puede observar que la cooperación al desarrollo no retoma la conceptualización de sociedad internacional, pero sí se coincide en que existen grupos o figuras que desempeñan un rol, por lo que podría decirse que en el SCID los actores son aquellos que intervienen y

[16] La percepción del Estado como actor es frecuente en las Relaciones Internacionales y de forma similar se ocupa por parte del SCID.

participan en los procesos de desarrollo, estos han ido cambiando y modificándose conforme a la reconfiguración que ha tenido el SCID y al debate del desarrollo, por lo que en esta ocasión los Estados serán observados como un actor.

Los principales actores pueden dividirse en dos grupos en el SCID según Gómez y Sanahuja (1999); en públicos y privados. La importancia de esa división, como se indicó previamente, es que con base en ella también se realiza la típica división de los actores de la cooperación descentralizada y de ella deriva la conceptualización de la CD oficial y no oficial, lo que permite ver sus implicaciones y alcances. A continuación, se muestra la forma en que se divide a dichos actores según los autores:

Cuadro 1.3 Actores del SCID

Principales actores de la cooperación para el desarrollo		
Públicos	Organizaciones internacionales, agencias de cooperación bilateral de los gobiernos y de las administraciones regionales y locales	
Privados	Lucrativas	Empresas
	No Lucrativas	Organismos no gubernamentales de desarrollo (ONGD), colectivos sociales (sindicatos, organizaciones de base y comités de solidaridad

Fuente: Elaboración propia con base en Gómez & Sanahuja (1999).

El cuadro 1.3, resulta muy útil para ubicar en qué ámbito se encuentran los actores[17] del SCID y sobre todo es ilustrativo para nombrar a los más reconocidos en la cooperación descentralizada pues muchos de ellos siguen participando en esta última, empero, además de los actores anteriores se pueden ubicar otros. A continuación, se enlistan los siguientes actores con la intención de que se conozcan los principales.

- Asociaciones civiles.
- Ciudades
- Gobiernos locales, sub-estatales, administraciones locales, entre otros.
- Estados, Agencias de cooperación, entre otros.
- Organismos No Gubernamentales.
- Organismos gubernamentales.
- Organismos multilaterales (ONU, OCDE, entre otros).

[17] En el apartado 1.4.1.1 se pondrá mayor detenimiento con respecto a las formas en las que se divide la cooperación descentralizada.

- Sindicatos
- Sociedad en general.
- Universidades.

En la lista anterior, se agrega a las universidades ya que muchas de ellas participan hoy en día en procesos de desarrollo mediante la planificación y creación de proyectos, por ejemplo. De igual manera, se presenta a la sociedad en general porque se considera forman parte de dichos procesos y en gran medida los actores públicos buscan incidir en ella, pero también se busca que colaboren en las distintas actividades de trabajo que surjan. Sin embargo, una observación que debe hacerse es que en la lista se expusieron actores que participan de manera general en donde muchos de ellos tienen más y mayor alcance en comparación con otros, asimismo, en algunos podrían catalogarse como actores de nivel internacional, es decir, si bien en la lista se nombran los diversos actores resulta un tanto genérico dado que en la cooperación descentralizada una de sus características resulta ser la participación y actuación de los locales.

Por lo anterior, los actores de la cooperación descentralizada podrían catalogarse en aquellos que son de origen local y los que no, o sea, los gobiernos locales y/o sub-estatales son por naturaleza actores locales, mientras que las asociaciones civiles tendrían que ser de origen local para catalogarse de esta manera; en cuanto a los organismos multilaterales, gobiernos estatales, entre otros, no significa que no participen en la CD y que se les limite su actuación, sino que su condición es otra y no son los actores centrales en esta cooperación. Este precedente, es una de las características más fuertes de la descentralizada dado que muchas de las conceptualizaciones giran en torno a que esta cooperación no debe ser entendida como complementaria de la tradicional, sino que impregna sus propias particularidades que hace que la diferencien por el carácter local de sus actores, sus actuaciones e innovaciones, en donde el gobierno estatal deja de ser el actor central en los procesos de desarrollo con respecto a los actores locales.

Ahora bien, las dos formas de clasificar a los actores (por medio de lo público y privado o por su carácter local o no local) no son las únicas, existen otras divisiones de los actores en el contexto internacional, por ejemplo, la propuesta por Rodríguez, quien considera que “si se tiene en cuenta el número de actores que actúan en las interacciones internacionales descentralizadas, éstas se pueden clasificar en bilaterales o multilaterales. Las bilaterales tienen lugar entre dos

actores y las multilaterales entre más de dos actores o en el marco de conferencias internacionales o de organismos internacionales públicos o entidades internacionales privadas" (Rodríguez 2009:8).

De modo que, independientemente de las tres formas en las que se pueden clasificar a los actores de la CD, lo importante es observar primero a los actores que participan pues de ello deviene su clasificación y eso permite entender porque pueden o precisan trabajar de distintas maneras. Cabe terminar este apartado y comentar que la intención de esta investigación no fue analizar las cualidades de cada actor sino destacar quiénes son, lo que da pie a estudiar los tipos de cooperación descentralizada que surgen dadas las dinámicas que se desarrollan ya sea por los actores, o las características que se estudiaron.

1.4.2. Tipos de Cooperación Descentralizada y sus principales impulsores.

La cooperación descentralizada es compleja desde su origen, su conceptualización y hasta sus características, pero, además, cada proyecto o relación que se establece en este marco puede ser conformado de distintas maneras, es por esto por lo que, esta forma de cooperación puede dividirse por su heterogeneidad y crear las condiciones para los diversos tipos de cooperación cada uno de ellos con particularidades específicas. Es por lo anterior que en este apartado se expondrá las principales formas en que se categoriza la CD y en su porqué, lo que brindará una perspectiva más detallada con la intención de fortalecer la tipología sin ser caer en la simplificación de los hechos y así complementar la conceptualización que quiere abordar este capítulo.

La clasificación más habitual de la cooperación descentralizada la divide en oficial y no oficial (como se ha observado), en ella se aglutina a los actores locales en dos grupos (público y privado) según la naturaleza del actor. No obstante, existen otras formas en que se les divide o mejor dicho, se les ordena, las cuales puede darse por la historia de la CD, del SCID, por los actores, su participación, etcétera; cómo se puede observar existen diferentes formas y resulta imprescindible exponer las más relevantes, o en su defecto, intentar proponer nuevos criterios (según la información disponible) mediante los cuales se pueda realizar una clasificación de los distintos tipos de cooperación.

Por lo anterior, en primera instancia se presenta la clasificación (cuadro 1.4) propuesta por Zapata (2007), en donde se exponen diversos criterios con la intención de aportar información concisa para que brinde un primer panorama de la tipología y su análisis.

Cuadro 1.4 Criterios de Clasificación de la Cooperación Descentralizada

Criterios usualmente utilizados para clasificar la cooperación descentralizada	
Criterio	Consideraciones
Por el tipo de acciones	Dependiendo del alcance de las acciones realizadas se puede hablar de acciones puntuales, proyectos o programas. También pueden clasificarse en formales e informales (dependiendo de si hay relaciones contractuales).
Por temas	Según el ámbito de trabajo sectorial.
Por el tipo de actores	De acuerdo a la naturaleza de las instituciones (gobiernos locales, asociaciones, Estados, ONG, gobiernos centrales, organismos internacionales, etc.)
Por el número de actores	Bilateral (dos actores, ejemplo: hermanamientos) o multilateral (en redes, foros, coaliciones).
Por los objetivos	Según el tipo de trabajo que pretende (diálogo, visibilidad colectiva, cabildeo, presión política, intercambios técnicos, coordinación)
Por su alcance geográfico	Local, territorial, transfronteras, binacional, regional, continental, global, etc.
Por la forma de gestión	Directa (realizada por el gobierno local) o indirecta (a través de subvenciones a ONG u otros organismos externos)

Fuente: Zapata, E. (2007).

Observando los criterios, las consideraciones y pese al gran aporte que realiza Zapata en ordenar los diversos tipos de cooperación, su análisis presenta dos inconvenientes para esta investigación en particular; por un lado, los actores a los que se enfoca son las ciudades, un actor muy distinto al que se intenta abordar en esta investigación que si bien pueden presentar similitudes, por ejemplo la forma de gobierno, sus características de ciudad lo convierten en un actor específico dejando de lado a todos aquellos gobiernos locales con poblaciones menores, economías más débiles e incluso menores presupuestos para acción o menos decisión. Por el otro lado, el cuadro presenta una tipología fuertemente ligada a las relaciones internacionales, debido a que el estudio fue focalizado a la internacionalización lo que amplía la actuación de las ciudades más allá del SCID.

No obstante, apartando los inconvenientes, el aporte de Zapata es sumamente significativo en la investigación para caracterizar a la CD, ya que dichos criterios siguen correspondiendo en gran medida a esta cooperación porque son bastos para describirla, estos son; por acciones, por temas, por actores ya sea con relación al tipo de actor o al número de

actores, por objetivos, por su alcance o la forma de gestión. Dichos criterios son explicados de manera clara, en ellos retoma algunos que suelen ser más conocidos, como la gestión y el tipo de relación de los actores, pero además de estos, se agregan otros más específicos como la cooperación por medio de redes que resulta importante subrayar, ya que se incluye por primera vez bajo el criterio del número de actores, lo que es un primer acercamiento para conocer la posible causa de esta y observar su devenir, siendo su análisis el principal objetivo de la investigación.

Ahora bien, la cooperación descentraliza presenta una diversidad de matices que es difícil que sean recabados por un sólo autor o que se establezca una tipología única, pues ya se ha explicado que esta cooperación presenta constantes cambios desde los orígenes, sus características, por los sistemas políticos diversos o por las cuestiones políticas, económicas y sociales, por cual resulta inevitable que no verse alcanzada y sin variantes. Por lo anterior, se presentan otras tipologías con la intención de hacer un mejor análisis de las formas en que se categoriza a la CD y su porqué.

La segunda clasificación es de la AMEXCID (2017), que plantea un enfoque desde *la cooperación internacional para el desarrollo local*, empero, se va a considerar como parte de la tipología de la CD por el valor de los aportes y porque contribuye a tener más y mejor información de las formas en que se divide a esta cooperación sin olvidar el enfoque que lo sustenta. Ahora bien, la AMEXCID (2017) plantea la cooperación descentralizada, en redes de ciudades, transfronteriza, la de agencia nacionales y multilaterales y las de organizaciones no gubernamentales, fundaciones y universidades.

La descentralizada es dividida en tres; la bilateral, la directa y la indirecta. La primera es la que se da “entre territorios con distintos niveles de desarrollo; así como aquella que opera en el marco de cooperación por beneficios mutuos u horizontal, como es el caso de la denominada Cooperación Descentralizada Sur-Sur (CDSS)” (AMEXCID, 2017:43). Mientras que la directa es la forma más común en que se ha dividido a la CD, aunque la indirecta es concebida por la menor participación de los gobiernos locales limitándose a financiar, pues se retoma el aporte de Zapata (2007), según el criterio de gestión.

En cambio, “se registra la cooperación en redes de ciudades y asociaciones de carácter multilateral —denominada en algunos casos cooperación descentralizada multilateral— puede

definirse como aquella colaboración entre nodos de ciudades y de asociaciones, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica, geográfica, cultural, humana, etcétera, a través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza" (AMEXCID, 2017:43), esta resalta con mayor peso por parte de la AMEXCID y da un primer panorama de las redes, que se analizará en el siguiente capítulo con mayor detenimiento.

Otro tipo es "la cooperación transfronteriza, caracterizada por la existencia de relaciones orgánicas o naturales que surgen como consecuencia de la apropiación de los espacios fronterizos —tanto de los ciudadanos y ciudadanas como de los propios gobiernos locales—, e impulsan acciones conjuntas en temas de interés mutuo" (AMEXCID, 2017:44), sin duda alguna, es un tipo de cooperación que no había sido nombrado y que surge con gran fuerza en las zonas colindantes. En tanto que, la cooperación de las agencias y organismos no gubernamentales es entendida como "acciones provenientes de la cooperación bilateral que, desde las instancias nacionales o supranacionales, canalizan recursos técnicos, humanos, financieros o de infraestructura, para apoyar procesos de desarrollo a nivel local y/o para el fortalecimiento de capacidades, a actores locales/regionales y/o gobiernos subnacionales" (AMEXCID, 2017:44), indudablemente este tipo de colaboración es muy común en la cooperación tradicional y que puede asemejarse a los criterios de los actores de Zapata del cuadro 1.4. Finalmente, el último tipo de cooperación no suele analizarse, pero resulta compresible.

Como se ha analizado, la AMEXCID realiza grandes aportes a la categorización de la cooperación descentralizada, que si bien va enfocada desde el plano del *desarrollo local*, lo cierto es que muchas de sus características sirven para la caracterización de la descentralizada, de las cuales se destaca la bilateral que puede ser en un esquema Sur - Sur y la transfronteriza, puesto que la primera resulta innovadora ya que pretenden un mayor acercamiento del que han surgido la colaboración mediante experiencias etc. Y la transfronteriza, pudiera resultar innovadora pero la realidad es que los lazos con los países limítrofes siempre han existido posiblemente desde el surgimiento de los Estado-Nación o incluso antes, además que permite el trabajo en conjunto de manera efectiva dada las condiciones territoriales o bien, incluso ayuda la mejora del diálogo en momentos de conflictos y disputas.

De la misma forma, Ponce (2018), considera que existe la cooperación descentralizada y que a ella se suman otras que pertenecen a la cooperación internacional para el desarrollo local, es decir, ella considera que un enfoque desde el desarrollo local[18]. Al igual que la AMEXCID, considera a la cooperación descentralizada como una modalidad, a la que se le agrega, la cooperación en redes de ciudades; transfronteriza; la proveniente de fuentes bilaterales, sur-sur, triangular y multilateral; la no gubernamental y de otros actores hacia los espacios locales, y las redes de cooperación internacional para el desarrollo. De la división anterior, se puede destacar el aporte que realiza de las redes, ya que las divide en las de ciudades y aquellas que devienen del SCID con la principal diferencia es que ésta última engloba a todas las anteriores formas.

Como se observa, se empieza notar una gran diversidad en los tipos de cooperación descentralizada. Otro ejemplo, es el que realizan Socas & Hourcade (2009), que recuperan algunos criterios (por ejemplo, el tipo de relación) del Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, con los que se apoyan para establecer la siguiente tipología;

- relaciones duraderas de ciudad a ciudad: hermanamiento o convenio de cooperación a largo plazo;
- relaciones efímeras de ciudad a ciudad (o de región a región): proyecto o intervención puntual;
- proyectos comunes que asocian varios gobiernos locales alrededor de una intervención concreta;
- trabajo en red para el intercambio técnico entre varios gobiernos locales;
- alianzas estratégicas que tienden a incidir sobre las agendas nacionales y regionales, asociando en general diversos tipos de actores y niveles de la administración; y
- redes de representación política y de lobby para defender los intereses de los actores locales o para fomentar el municipalismo en el ámbito global (Socas & Hourcade, 2009:46).

Esta tipología, recupera en gran medida criterios ya analizados, aunque llama la atención que las redes son pueden ser vistas como representación política y *lobby*, algo que no se había observado anteriormente. Empero, más allá de eso, el gran aporte que hacen es que consideran que "ya no se trata de proyectos rígidos de aplicación general, sino que existe en las iniciativas un alto grado de flexibilidad que amplía los márgenes de maniobra a la hora de adecuar los proyectos a la realidad de los países donde se ejecutan los mismos" (Socas & Hourcade,

[18] Este debate se estudiará con mayor detenimiento en el apartado 1.5.

2009:45)". Es decir, estas cualidades de la CD, permite que se tenga cierta autonomía para trabajar y que se pueda adaptar a los diversos contextos, posibilitando que en la práctica se impulsan novedosas formas de trabajo y que de ello resulten nuevos tipos de CD, permitiendo con esto, retomar nuevamente porque se intenta darle el reconocimiento de una cooperación distinta a la tradicional y no una complementaria.

Es importante mencionar que la división que se ha procurado puede presentar más tipos de lo que se ha expuesto y que incluso parte de ellos pueden retomarse de la propia clasificación que se intenta hacer del SCID, un ejemplo de ello es el cuadro 1.1[19] del cual incluso se podría retomar la característica de los fondos, el grado de concesionalidad y la naturaleza de la cooperación y que es muy posible ya se ha recuperado.

Ahora bien, "la CD requiere la construcción de un espacio propio y específico, que justifique su existencia más allá de la mera aportación de recursos financieros y la suma de esfuerzos (que podría conducir a una ineficiente duplicidad administrativa), remarcando su carácter diferencial y su posible complementariedad con otros niveles de actuación" (Gutiérrez et al, 2012:39). Lo anterior, es uno de los motivos por lo que es preciso analizar la CD con detenimiento, pues el estudio de las características y la categorización no sólo se trata de clasificar para tener orden o jerarquizar, su estudio permite que se pueda avanzar en el sentido epistemológico, pero también en la *praxis* y asimismo poder avanzar.

Este análisis, además, ha propiciado considerar que la cooperación tradicional y la descentralizada no son las mismas, ni considerarla su réplica o su forma complementaria, pues resultaría simplificar el debate que muchos han realizado muchos estudiosos del tema, así como el trabajo de los actores locales en la búsqueda de su fortalecimiento y reconocimiento. Finalmente, hay un concepto que hasta el momento no ha sido considerado y que suele ir íntimamente relacionado con la cooperación descentralizada y, que en ocasiones se suele confundir, este término es *paradiplomacia*, por lo que antes de ver el enfoque de la cooperación descentralizada con el desarrollo local, se hará una ligera síntesis de este.

[19] El cuadro 1.1.

1.5. La Paradiplomacia

La cooperación descentralizada es el nombre que se le ha dado a la cooperación entre los actores locales en el marco del SCID, sin olvidar el arduo debate que ha permitido llegar a los avances para intentar su conceptualización. Sin embargo, a la par se encuentra el concepto de *paradiplomacia*, que aparece con una connotación muy similar y que suele ser frecuentemente utilizado como su sinónimo, siendo más común entre los internacionalistas[20]. Empero, cabe preguntarse si realmente se hace alusión al mismo hecho o, si se ha creado un ambiente confuso por la cotidianidad del empleo de los términos por los investigadores de los actores locales, sobre todo de los gobiernos locales en la búsqueda de entablar relaciones con sus homólogos, por estas razones, es imprescindible realizar un breve análisis de este término para evitar confusiones teóricas y así tener claridad de las implicaciones de cada uno.

La paradiplomacia, al igual que muchos otros términos no cuenta con una definición por lo que resulta difícil compartir una interpretación en un primer momento, por lo que el análisis de Zeraoui (2016) se considera pertinente porque explica que es un concepto que ha estado en discusiones académicas y en las teorías de las relaciones internacionales, y que si bien, el análisis de este hecho comenzó desde la década de los setenta fue con la limitación de describir actividades internacionales de las regiones y no con el debate conceptual, es ahí donde explica que la paradiplomacia fue un aporte que realizaron Ivo Duchacek (1984) y Soldatos Panayoti (1988) por la falta de algún término acorde.

En la actualidad, se presentan "cinco grandes perspectivas teóricas para el análisis de la paradiplomacia en América Latina: 1) actor internacional; 2) política exterior; 3) desarrollo territorial; 4) integración regional; y 5) gobernanza" (Oddone 2019:69), siendo estas perspectivas, esenciales en un arduo debate teórico para Latinoamérica en la búsqueda de una definición y que resulta complejo dada la diversidad de visiones. Por lo que, para fines de esta investigación se expondrá el que se considere más adecuado y que a su vez permita distinguir si existe una similitud con la conceptualización de la cooperación descentralizada o, si existe

[20] La paradiplomacia es el principal concepto con el que se le relaciona a la CD, no obstante, debe tenerse en cuenta que se presentan otros términos novedosos como el de *paradiplomacia descentralizada*, con el que también puede presentar muchas similitudes y/o diferencias. Para más información consultar Rodríguez, (2009).

ruptura en lo epistemológico. La conceptualización para entender este hecho expone a continuación;

> la paradiplomacia puede ser definida como la participación de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales, así como cualquier otra dimensión exterior de sus propias competencias constitucionales (Cornago, 2001:56).

En la interpretación de Cornago, se puede destacar varios puntos: en el primero se menciona a los gobiernos no centrales como actores centrales; mientras que el segundo se refiere al contexto, en donde se contempla su actividad dentro de las relaciones internacionales; finalmente el tercero se refiere a relaciones con entes públicos o privados sin distinción, pero con objetivos que estén en sus facultades.

Por lo anterior, se puede decir que esta conceptualización de la paradiplomacia es clara en cuanto a los actores, el ámbito de acción y los objetivos, empero, se puede apreciar que es un concepto que comparte muchas características con la cooperación descentralizada, no obstante, cada las interpretaciones suelen ser utilizada por investigadores de distinta manera lo que llama la atención del porqué esta investigación no considera a la paradiplomacia y cual(es) es la diferencia que existe con la descentralizada.

La interpretación que hacen los estudiosos de la paradiplomacia es que consideran que "la paradiplomacia ha crecido, ya sea por fenómenos espontáneos surgidos desde los territorios o por fenómenos inducidos producto de las dinámicas de la cooperación internacional y, particularmente, producto de la cooperación internacional descentralizada" (Oddone, 2016:69). Es decir, la expansión independientemente de la causa ha sido motivada por acciones específicas y es aquí donde se le ubica a la cooperación descentralizada. Por lo que entienden que ésta "estimula la participación de las ciudades en el campo de las relaciones internacionales. Refuerza la paradiplomacia, a la vez que es impulsada por ésta en un proceso de recursividad organizacional. Al reafirmar lo local a través de su internacionalización, se consolida la acción de los gobiernos no centrales en el concierto nacional y fortalece en diversos grados su capacidad negociadora frente a los niveles mayores de gobierno" (Granato & Oddone, 2010:65-66).

Como se observa, existen algunas diferencias la principal y por la que en esta investigación se decanta por la *cooperación descentralizada* es porque la paradiplomacia es un

concepto que deviene de las relaciones internacionales y sobre todo porque engloba acciones amplias, muchas de las cuales salen del marco de la SCID. De la misma manera, se logra percibir la diferencia entre estos dos términos que exponen Velázquez & Schiavon, pues comentan que "el concepto de CID es limitado ya que solamente se circunscribe a las actividades de cooperación, mientras que paradiplomacia o diplomacia local son más amplios porque incluyen todo tipo de actividades que los gobiernos subnacionales realizan en el exterior" (Velázquez & Schiavon, 2009:5-6). La observación resulta pertinente porque, si bien, se ocupa la palabra limitado como asignando un obstáculo, lo cierto es que ambas pueden tener características y formas similares de actuación, pero su principal diferencia recae en el transcurso y en el desenlace; es decir, mientras la cooperación descentralizada se enfoca concretamente en el desarrollo mediante una serie de actividades, la paradiplomacia contempla un panorama más amplio ligado a las sociedad internacional mediante una diversidad de actividades sin que su objetivo sea alcanzar el "desarrollo".

Lo anterior, deviene de un análisis más teórico, en otras palabras, el SCID y las relaciones internacionales no son lo mismo, mientras que el SCID se centra específicamente a políticas, programas (entre otros) enfocados a la cooperación para el desarrollo, las relaciones internacionales pueden abarcar otros ámbitos como relaciones netamente económicas que no necesariamente pretenden perseguir el desarrollo de la sociedad, como se pudo analizar anteriormente en el apartado de la conceptualización de la CD. Es así como, la paradiplomacia surge de las relaciones internacionales como un concepto aparte del SCID, se centra en las acciones de carácter internacional que realizan específicamente todos los gobiernos no centrales, subestatales, locales, entre otros, y para ello se dice apoyar de distintos mecanismos como la cooperación descentralizada. Mientras que el SCID por su parte, tiene como acción central el desarrollo, por lo que la reconfiguración del sistema ha permitido que se den nuevas condiciones, así como características, lo que conlleva a que surjan nuevas formas de cooperación, como la descentralizada.

Lo anterior, da cuenta de que la paradiplomacia y la cooperación descentralizada no son sinónimos, hasta el momento se pueden encontrar tres diferencias adicionales. La primer gran diferencia es el devenir de ambos conceptos; la segunda diferencia recae en los actores que se desempeñan y, por último, la forma en que la cooperación descentralizada es entendida por la paradiplomacia y por el SCID. Además, independientemente de que ambos buscan la acción de

actores locales, la paradiplomacia se enfoca específicamente a la acción de entes procedentes del gobierno, mientras que el segundo no es exclusivo de lo público y sus particularidades incentivan incluso al trabajo con otros actores locales.

Lo que lleva a responder porqué es importante optar por alguno de ellos, esto corresponde acorde según lo que se determine estudiar, o se quiera acontecer, por ejemplo, para fines de esta investigación se pretende acortar la conceptualización y acción de los gobiernos locales que están inmersos en el SCID o buscan trabajar en ello. Mientras que la paradiplomacia resultaría un concepto sumamente amplio para esta investigación y que como bien se ha analizado, el sistema de cooperación surge con fines específicos que, si bien no se apartan de las relaciones internacionales y que además se ha visto contribuida por sus aportaciones, no puede decirse que sean fenómenos similares. Finalmente, el análisis ha permitido esclarecer a ambas concepciones y así contribuir a entender mejor la cooperación descentralizada, empero, además de la confusión que se puede presentar con otros conceptos también se puede presentar confusión por el tipo de enfoque, como es el caso del desarrollo local, por lo que resulta imperioso analizarlo.

1.6. La Cooperación Descentralizada y el Desarrollo Local

El desarrollo, como se analizó anteriormente en el debate, presenta diversas interpretaciones lo que permite deducir la existencia de nuevas concepciones, entre ellas se destaca la del *desarrollo local*. Ésta, suele ser muy estudiada con relación al territorio, a la economía, así como con la CD, entre otras. Si bien, se encuentra un trabajo amplio entre el desarrollo local y la cooperación descentralizada, existe la tendencia de analizarlo de maneras separadas o bien, delegando a la CD y enfatizando en temas como el territorio o lo económico, lo que no explica porque en muchas ocasiones los estudiosos de la CD consideran esta relación como trascendental y el que su enfoque sea dentro del desarrollo local, es por ello que en este apartado se analizará la relación con el fin de entender porque se le suele relacionar de manera directa y porque se vuelve el enfoque más común para estudiarlo procurando hacerlo de forma adecuada por no es posible entenderlo por separado ya que dejaría muchos cuestionamientos sin respuesta., con la intención de aportar al debate y la *praxis*.

Para iniciar con este análisis, cabe recordar que poco se ha mencionado del *territorio*, lo cual no significa que esté distanciado de las características de la cooperación descentralizada,

aunque también resulta arriesgado catalogarlo como parte de ellas por el alto contenido teórico y por las implicaciones prácticas. Por lo anterior, no es posible catalogar al territorio y caracterizarlo dentro del CD como un apartado distinto, esto se advierte porque durante el análisis del desarrollo local y la CD se irán exponiendo sus implicaciones por la relación que guarda con ambas, lo que, a su vez, permitirá entender su importancia de una manera íntegra.

Ahora bien, la conceptualización de desarrollo local, deviene del análisis que se realiza del concepto de *desarrollo* y posteriormente de lo *local*, esta suele ser la ruta que trazan diversos investigadores debido a que no es un concepto que surge de manera paralela al desarrollo, sino que a raíz de los grandes cambios que tuvo el desarrollo es que se empieza a situar la importancia de lo local, Es por ello que incluso persiste la crítica, hay autores que consideran que al hablar de términos como lo local se propone tomar distancia del desarrollo por sus antecedentes fuertemente economicistas, por ejemplo Latouche, cita que "si lo «local» emerge hoy en día, no emerge (o no debería emerger) como «desarrollo» sino más bien como marco de un «posdesarrollo», de un «más allá del desarrollo» (Latouche, 2007:34). Esto da cuenta que existen un fuerte debate en torno a lo local en donde se sugiere debe contener un enfoque que salga del paradigma del desarrollo, además que, comprueba que para entender y estudiar al desarrollo local se habitúa a realizar una separación de ambos términos y que, a su vez, esto expone la importancia de lo local.

Un argumento que se da para explicar la importancia de lo local en los procesos de desarrollo es que "aunque el ámbito internacional parece omnipresente, la mayoría de la población mundial, aunque afectados por el mismo, desarrolla su vida en sus dimensiones fundamentales en el espacio local, y es aquí donde busca solución a sus problemas prioritarios" (Fernández, 2006:57). Es decir, lo local está presente aún con las dinámicas internacionales, políticas, económicas y sociales, porque es en los espacios locales donde la población se desenvuelve.

Lo anterior, da cuenta de la importancia que tiene lo local y de la complejidad que existe por en torno al desarrollo local, por lo que hay que tomar en cuenta que su concepción depende también por sus orígenes, Boisier (1999), explica que existen tres, la primera es una lógica de regulación horizontal; la segunda como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste y la última, por la globalización y por la dialéctica global/local. Al observar lo anterior, resulta

muy ambicioso brindar una concepción que engloba las tres causas, además, porque las interpretaciones suelen ser muy distintas, por ejemplo:

> A veces por desarrollo local se entiende exclusivamente el desarrollo de un nivel territorial inferior, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una comarca (microregión). Otras veces se utiliza para resaltar el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En otras ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa al tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, el cual se basa esencialmente en un enfoque vertical (de "arriba-abajo") en la toma de decisiones (Alburquerque, 2003:7).

De igual manera, se presentan distintas concepciones pero se puede observar la relación entre los distintos orígenes y la relación que existe con las tres interpretaciones distintas, por lo que llegar a una definición conjunta resulta arriesgado por la falta de consenso, por lo que debe recordarse que no compete a esta investigación presentarla, sino el propósito es entender las implicaciones que conlleva, en donde el *desarrollo local* es un proceso que no debe ser exclusivo de lo económico, sino verse como un proceso más íntegro (con lo político, social, ambiental, etc.) que permite el trabajo de y para lo local en colaboración con otros actores, en donde lo local no necesariamente se refiere a un territorio delimitado jurídicamente, como un municipio por ejemplo, sino que puede ser variado.

Es por lo anterior, la AMEXCID plantea que; "en tal caso, el desarrollo local no es únicamente el desarrollo que tradicionalmente se ha explicado en los espacios municipales, pues conlleva un conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos y comerciables que no necesariamente corresponden con las fronteras o delimitaciones jurídico-administrativas de un municipio o estado" (2017:45), aunque esto da la impresión de que es más un asunto económico.

Entonces, surge la pregunta de cuál es la relación que existe entre el desarrollo local y la cooperación descentralizada. Por lo que se dice que más allá de las interpretaciones del desarrollo local, cuando se le relaciona con la cooperación descentralizada se argumenta que;

> El desarrollo local en sus escalas subnacionales no se limita exclusivamente a la dimensión económica. Es un enfoque integrado en el cual se interrelacionan distintos sectores: ambiental, cultural, social. Ello mismo obliga a pensar el desarrollo como un proceso que implica gobernanza territorial, a través del cual se organizan y coordinan las relaciones e interacciones establecidas entre actores y niveles de gobierno que, operando a diferentes escalas, están presentes en un territorio (AMEXCID, 2017:46).

Ahora, si se retoma el ámbito local en la cooperación descentralizada como dice Grandas (2010), es consecuencia de los procesos de democratización y las reformas que ha tenido el Estado, en específico, la descentralización. Esto debido, a que dicho proceso ha permitido que

se amplíen las capacidades y facultades de actores locales de carácter público, como los gobiernos locales, comenta. Es decir, la descentralización ha permitido que las facultades concedidas a los actores locales públicos puedan trabajar en el ámbito local lo que permite iniciar procesos de desarrollo en sus territorios. "Por lo tanto, la cooperación descentralizada tiene un fuerte carácter local o territorial y en ella prima la participación de todos los agentes que están implicados en este proceso, pero este planteamiento no es sustitutorio del tradicional (la cooperación promovida por los gobiernos) sino complementario" (Ruiz, 2017:48-49).

Con lo anterior, no se quiere decir que la complementariedad sea de manera literal, sino es al hecho de que la cooperación descentralizada no pretende sustituir a la tradicional, o, mejor dicho, al trabajo conjunto, pero con una perspectiva propia que no replantee los viejos vicios, es por ello por lo que además el desarrollo local desde un punto de vista de la cooperación descentralizada, en ocasiones es entendido como un

> «proceso de generación de ciudadanía y transformación de la sociedad local, orientado a lograr los objetivos prioritarios de desarrollo humano existentes mediante la formulación e implantación de estrategias integrales y a largo plazo concertadas entre las instituciones públicas y la sociedad civil, aprovechando de manera sostenible y eficiente los recursos endógenos existentes en un marco de dinamismo del territorio» (Fernández, 2006:60).

El desarrollo local, se convierte entonces el enfoque desde el cual puede trabajar la cooperación descentralizada, porque esta última tiende a buscar dichos procesos por lo que resulta al mismo tiempo una perspectiva dentro del desarrollo local. Empero, cabe preguntar en dónde se relaciona al territorio como un factor determinante en los procesos de desarrollo local y en la cooperación descentralizada, se puede decir que existe,

> Una nueva percepción que ubica el territorio como nuevo actor de desarrollo, y que condujo en la década del 90 a la incorporación del desarrollo local en las agendas públicas de los entes subregionales De esta forma, los entes subestatales –principalmente los municipios– comienzan a desempeñar un nuevo rol como organizadores de la vida colectiva local, que convierte a las ciudades en actores clave en el diseño y puesta en marcha de planes de desarrollo económico, social, político y urbano, lo que da lugar a una redefinición de las funciones tradicionales de los municipios, que ya no se limitan a administrar servicios públicos. (Socas & Hourcade 2009:39-40)

Nuevamente, se logra observar que los actores locales públicos son los actores que están más relacionados en estos procesos de desarrollo local, pero que además el territorio es terminante porque incluso hay quienes lo refieren como un actor, lo que lo complejiza al momento de caracterizarlo porque incluso existe un arraigo hacia el territorio por parte de los

actores al estar en contacto directo con la población lo que da prioridad a los problemas territoriales y a la participación ciudadana (Zapata, 2007).

Sin embargo, retomando al cuestionamiento central, para evitar caer en viejos vicios y en la reproducción del desarrollo local tradicionalista, Fernández (2006) destaca algunas condiciones que considera puede aportar a mejorar los procesos de desarrollo local de la cooperación descentralizada, que son: 1) una cooperación descentralizada activa en planificación y coordinación, 2) la cooperación descentralizada debe establecer prioridades geográficas concretas, 3) la cooperación descentralizada debe seleccionar áreas de trabajo específicas, 4) la planificación estratégica será con perspectiva de largo plazo, gradual y progresiva, 5) la cooperación descentralizada debe coordinar esfuerzos de diferentes agentes, 6) la cooperación descentralizada acompañará el proceso local aún y cuando supere este ámbito y 7) la cooperación descentralizada promoverá la sensibilización sobre el territorio en el que se colabora.

Las anteriores condiciones, no sólo buscan exponer cómo se puede mejorar el desarrollo local, sino que además dan ejemplo de las formas en las que la cooperación descentralizada se relaciona con esta y que a su vez, muestra un ámbito de actuación amplio, es por ello y con el análisis realizado que permite que la CD, se convierta en una oportunidad para el desarrollo local y que además, abre paso a las teorías que argumentan que esta cooperación debe de formar parte de los procesos de desarrollo local y no necesariamente estudiarse desde un enfoque que lo ubica como un cambio de actores porque lo consideraría una forma complementaria con una menor actuación pero sobre todo con menos oportunidades limitaría su actuación y su importancia. Finalmente, aunque la intención fue clara en explicar la relación de la cooperación descentralizada y el enfoque del que puede devenir, no se pretende dar a entender que es perfectible por la forma en que se presentó y por la poca crítica, lo que no significa que no ocurra inconvenientes, sino que es un proceso que debe trabajarse y estar en constante observación desde esta perspectiva.

CAPÍTULO 2. LA ACTUACIÓN DE GOBIERNOS LOCALES EN REDES COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

2.1 Los gobiernos locales como actores protagónicos en la Cooperación Descentralizada

En la cooperación descentralizada, como se ha estudiado en el capítulo anterior, participan diversos actores de carácter local, entre los que destacan los gobiernos locales, las ciudades, asociaciones civiles, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, por mencionar algunos. Si bien, en la realidad dichos actores suelen estar en constante movimiento y en la búsqueda por alcanzar el desarrollo, se ha podido observar que la conceptualización de la cooperación descentralizada presenta una fuerte carga teórica de los gobiernos locales como actores protagónicos de esta[21].

No obstante, en la actualidad el reconocimiento que se le otorga a los gobiernos locales conforme a su participación en el SCID ha sido menor en comparación con otros actores, e incluso, durante mucho tiempo han carecido de voz y participación en asuntos que les atañen de manera directa, esto es debido a que la cooperación tradicional ha reproducido gran parte de sus vicios en los proyectos locales liderados por gobiernos centrales; esos vicios, así como el menor reconocimiento e inclusión de gobiernos locales, son parte de algunos de los motivos que los han impulsado a organizarse y a trabajar arduamente para solicitar su participación en los procesos de desarrollo.

Dos son los principales cuestionamientos que se asoman ante esta situación, ¿por qué se habla de un rol protagónico de los gobiernos locales? y, ¿cuáles son las causas que llevaron a los gobiernos locales a buscar dicho rol? Para dar respuesta a estas preguntas, primero es fundamental empezar por entender a qué se refiere cuando se hace alusión a gobiernos locales, esto a consecuencia de que en muchas ocasiones se les relaciona sólo (de manera específica) con los municipios por ejemplo, dejando de lado a otras figuras político administrativas; además, resulta importante recordar que esta investigación se enfoca en gobiernos locales por lo que se debe tener claro su significado para comprender porque son el objeto de esta investigación.

Una primera concepción de gobiernos locales que se puede observar es la que expone De la Varga, quien considera que son "[...] todos aquellos niveles de gobierno subnacional (no

[21] Esto no significa que se les demerite en su actuar y en el amplio antecedente que traen consigo, más adelante se expondrá su porqué.

central) de todo tipo y que reciben infinidad de denominaciones dependiendo de la estructura político-territorial (municipios, regiones, provincias, estados, departamentos, comarcas, distritos, etc…) de cada país" (De la Varga, 2014:7). Como se observa, se exponen niveles de gobierno antes que unidades administrativas, lo que resulta importante recordar ya que en continuas ocasiones se les reduce a una mera unidad administrativa, siendo la figura más común el municipio. Aunado a lo anterior, en su concepción se destaca que son niveles no centrales, es decir, la principal diferencia estriba en que el gobierno central (o gobierno federal según la denominación) es el encargado de la gestión de las funciones del Estado.

Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE, de ahora en adelante) del gobierno mexicano considera que; "de acuerdo con el sistema político administrativo de los países, existe una notable diferencia en los órdenes de gobierno que cada nación posee, así como las características políticas de dichas entidades subnacionales" (SRE, 2009:24). Lo cual corresponde con la administración pública, este, es uno de los antecedentes internos del origen de la cooperación descentralizada que ha sido explicado en el capítulo anterior y que resulta adecuado recordar, ya que la SRE expone que para el caso mexicano existen tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, siendo el primero el gobierno central. Sin embargo, dado el antecedente interno mencionado y, conforme a lo explicado por el gobierno mexicano[22], cada país presenta una variación en cuanto a las denominaciones y competencias. Es por eso, que la SRE considera que "los gobiernos locales son entonces [...], todas aquellas unidades de gobierno que no constituyen el gobierno central de un país" (SRE, 2009:25). Es decir, se considera gobierno local a todas aquellas unidades de gobierno independientemente de su sistema político administrativo por lo que coincide con De la Varga (2014).

Por otra parte, Zapata (2017) realiza una amplía precisión conceptual en torno a este término como se puede apreciar en el siguiente cuadro (2.1);

[22] "En Canadá o en Argentina, por ejemplo, países federales igual que México, a las entidades federativas se les conoce como "Provincias". En Brasil, Estados Unidos y Venezuela, también federaciones, adquieren la misma denominación que en México. China, que no es un país federal, también llama a sus entidades subnacionales "provincias". Mientras que, en Chile o Francia, países que no poseen un sistema federal, las "Regiones" son las entidades subnacionales de mayor escala. En ambos casos, existen además de las Regiones, Provincias (Chile) o Departamentos (Francia) y Municipios" (SRE, 2009:24).

Cuadro 2.1 Concepción de gobierno local

Precisión conceptual: ¿de qué hablamos cuando hablamos de *"gobiernos locales"*?

El término "gobiernos locales" es una expresión genérica utilizada comúnmente para englobar una amplia gama de instituciones, cuya denominación varía de país en país. Para este Manual "gobiernos locales" son:

a. Los **municipios** y las **ciudades**, sea cual fuere su tamaño, **urbanos o rurales**, con sus distintas realidades socioeconómicas y con diferentes niveles de autonomía, aunque siempre con una base representativa democrática;

b. Las **aglomeraciones urbanas** o **áreas metropolitanas**, que engloban en su seno un municipio de referencia y los núcleos de población colindantes;

c. Los **departamentos** o las **provincias**, niveles territoriales por encima de los municipios que pueden ser desde simples divisiones administrativas hasta gobiernos locales autónomos;

d. Las **regiones** o los **estados federados**, que representan el nivel inmediatamente inferior al Estado nacional.

Si bien es cierto que el término genérico "gobierno local" ha sido adoptado en la práctica, es evidente que los gobiernos locales al interior de un mismo país y en distintos países **no constituyen un grupo homogéneo de entidades**, ya que tienen tamaños, características e intereses diversos. Sin embargo, hoy queda claro que, como entidades públicas inscritas dentro del marco político, jurídico y administrativo de un Estado nación, **los problemas y desafíos que enfrentan los gobiernos locales son muy similares, aunque sus contextos locales sean muy diferentes**.

Los consejos y recomendaciones presentados en este Manual se dirigen al conjunto de gobiernos locales según la descripción anterior. Sin embargo, a lo largo de estas páginas **se utilizarán indistintamente las diferentes acepciones** genéricas cuando se presenten ejemplos o se aborden casos específicos. Se trata así de familiarizar al lector con la diversidad de términos utilizados por unos y otros en la práctica cotidiana europea y latinoamericana.

A continuación, se presenta la amplia diversidad de vocablos utilizados para denominar a los distintos tipos de instituciones que engloba comúnmente el término "gobiernos locales":

Nombres genéricos comúnmente utilizados

Sujetos	**Adjetivos**
Ciudades	Locales
Gobiernos	Regionales
Autoridades	Metropolitanos
Administraciones	No Centrales
Poderes	Sub-nacionales
Corporaciones	Territoriales
Colectividades	Autonómicas
Entidades	Entes
Entes	

Tipos de instituciones específicas y denominación jurídico-administrativa

Ayuntamientos, municipios o municipalidades, comunas, alcaldías, presidencias municipales, intendencias municipales, prefecturas, cámaras municipales, departamentos, provincias, regiones, estados federados, comunidades autonómicas, mancomunidades, distritos, comunidades urbanas, diputaciones, juntas, consejos generales, consejos regionales, gobiernos metropolitanos, aglomeraciones urbanas, etc.

Fuente: Zapata, E. (2007).

En el cuadro anterior, Zapata expone de manera explícita que se entiende por gobiernos locales y, si bien, parece considerar que es un término genérico para nombrar a las distintas entidades públicas o unidades jurídico-administrativas, lo cierto es que más allá de su uso como término genérico y de las dudas respecto a dicha amplitud, sopesa que independientemente del ente público, existen similitudes en sus experiencias y, pese a que no lo cite, debe tomarse en cuenta que dichas experiencias no necesariamente abarcan las relacionadas a la cooperación descentralizada sino incluso a aquellas relacionadas con su propia administración y/o gobernanza. Lo anterior, es una aportación esencial para esta investigación ya que disipa las dudas alrededor de lo amplio que pueda ser este término, centrándose exclusivamente en aquello que comparten lo que les permitirá el trabajo y colaboración en red.

Como se puede apreciar, existen otras formas para denominar a estos actores, otro ejemplo de ello es el que expone Del Huerto, quien considera:

> [...] se entiende por "entidades subestatales" las instancias gubernamentales territoriales (ciudades, provincias, regiones, etc.) de un país, diferentes del estado central. Si bien el término "entidades subnacionales" es utilizado por gran parte de la literatura (particularmente latinoamericana) preferimos la expresión "entidades subestatales" para respetar la distinción entre estado y nación (Del Huerto, 2004:21) [Énfasis del autor].

En su interpretación Del Huerto Romero considera *entidades subestatales* para su análisis y aunque el sentido sea el mismo establece una diferencia entre subnacional y subestatal, principalmente por las confusiones en torno al estado y nación, así mismo contempla que puede haber una confusión con subestatal en cuanto a la organización federal del estado. En contraste, De la Varga (2014) se apoya del uso de subnacional a diferencia de Del Huerto como se pudo observar; sin embargo, para esta investigación gobiernos locales es un término que tiende a la inclusión de distintos entes públicos, ya que existen gobiernos subnacionales que se enfrentan con la confusión que presentó Del Huerto, al igual que gobiernos subestatales.

Es por lo anterior, que esta investigación se decanta por gobiernos locales y considera en mayor medida el análisis de Zapata, ya que sopesa que es una forma genérica, al mismo tiempo que resuelve la interrogante con respecto al uso particular de gobiernos locales en comparación con el de gobiernos sub-nacionales[23] u otros términos.

[23] Este término ha sido mencionado con anterioridad en el apartado; 1.4.1 Principales características de la Cooperación Descentralizada.

En ese sentido, la recuperación de la interpretación de Zapata, es debido, en primer lugar, en razón de que brinda un análisis más específico y acorde a esta investigación, explicando que lo que puede considerarse genérico recae en la importancia de la similitud del intercambio de experiencias y oportunidades; en segundo lugar, porque no se habla del municipio como único actor representativo, sino que presenta diversos ejemplos de instituciones y denominaciones político administrativas que resulta sumamente importante anexarlas para dar un panorama de la diversidad del tipo de entidades públicas que existen por las distintas formas de organización política, y finalmente, a esta interpretación queda incorporar que se habla de todas aquellas entidades públicas que no son parte del gobierno central, como expusieron Del Huerto Romero, De la Varga y la SRE.

Ahora bien, como se ha podido observar gobierno local es un término que se refiere a diversos entes públicos siempre que se hable de no centrales, no obstante, hablar de sus características resulta arriesgado debido a cuestiones como el sistema político y administrativo, la cuestión geográfica, los antecedentes históricos y culturales, entre otra serie de particularidades; además, no compete a esta investigación hacer un análisis de gobiernos locales de forma aislada, sino hablar de las características que los conforman en un sentido abstracto en relación a la cooperación descentralizada con el fin de proporcionar una caracterización de gobiernos locales que a lo largo de la investigación se irá nutriendo de otras especificidades.

Un primer ejemplo de lo anterior es con relación a su carácter local. Se puede decir que "al acercar los proyectos a la población beneficiada, permitiría un mayor y mejor detalle de las necesidades locales, de forma tal que la aplicación de los recursos se daría de forma cualitativa, favoreciendo una gestión estratégica de los proyectos" (Cimini & Santos, 2014:171). La cercanía del gobierno local con la población resulta ser una de las características más notables de esta forma de cooperación por la relación que se menciona y porque también permite evitar la duplicidad de acciones que suelen ocurrir cuando se desconoce la situación, los trámites, entre otras cuestiones.

Otra característica que se ve como una ventaja es la autonomía, la cual tiene su origen en la descentralización[24] porque "descentralizar siempre implica una redistribución de poder y

[24] Cabe decir que la descentralización es una de las características que están directamente relacionadas con las de la cooperación descentralizada y que podría resultar repetitivo nombrarlas por lo que se hará hincapié en lo que se considere más importante para el desarrollo de esta investigación.

normalmente significa crear instituciones que tienen como características básicas el contar con una personería jurídica independiente de otras figuras jurídicas (como el Estado), con recursos o presupuesto propio y con normas de funcionamiento propias" (Boisier, 1999:16). Esto quiere decir que, el hecho de que los gobiernos locales puedan mantener relaciones más independientes les ha permitido seguir por el camino de la cooperación descentralizada, aunque cabe decir que esto no implica romper con los planes nacionales o de estado como en muchas ocasiones puede pensarse por parte de los gobiernos centrales.

Es decir, la descentralización ha permitido a gobiernos locales tener mayor libertad tanto en el manejo de recursos, como en promover la participación y ejecución de los proyectos de cooperación, así como un mejor trabajo en conjunto con sus homólogos e incluso en la creación de una institución o área de relaciones internacionales y/o de paradiplomacia. No obstante, como se ha explicado anteriormente, existen países que por su forma de gobierno pueden tender a la centralización y al impulso de esta forma de cooperación desde el gobierno central por lo que la autonomía y la descentralización no son una regla para todos los casos.

Por otra parte, existen opiniones de algunos autores (Duchacek Vigevani en Cimini & Santos, 2014) que consideran que los gobiernos locales son más pragmáticos, lo cual toma sentido cuando se observa que frecuentemente son administraciones con periodos cortos (en ocasiones) por lo que pretenden obtener resultados en el corto plazo o mediano plazo, de tal manera que se realizan acciones con mayor practicidad.

Cabe decir que, también se presentan aquellas características que no son óptimas para su cooperación y así lo exponen nuevamente Cimini & Santos (2014), al considerar que los gobiernos locales pueden presentarse más vulnerables en las estructuras del poder ya sea con agentes internacionales (organismos multilaterales), con los gobiernos centrales de otros países e incluso su propio gobierno central, además, agregan que presentan un menor recurso financiero, técnico y político. Por lo anterior, también puede representar un fuerte riesgo para aquellos gobiernos locales que gusten participar en la cooperación descentralizada debido a que pueden reproducir los vicios de la cooperación tradicional al momento de la imposición de los intereses del ofertor quedando subordinados sin derecho a ser escuchados, es por ello, por lo que las redes son una gran opción para gobiernos locales de menor tamaño, como se estudiará más adelante.

Por último, algunas características que son importantes mencionar son la diferencias que existen entre los gobiernos locales y los centrales, que presentan Malé & Cors (2015) en el siguiente cuadro

Cuadro 2.2 La lógica de intervención entre un gobierno central y un gobierno local

Actor	Lógica de Intervención
Gobierno Central	- Defensa, relaciones diplomáticas, crecimiento macroeconómico, comercio exterior, moneda, fiscalidad, inversiones públicas en comunicación y transporte, regulación de los flujos migratorios.
Gobierno Local	- Centrado en la organización y regulación de las actividades sociales, económicas y culturales en el espacio local - Lógica orientada principalmente a la gestión de la vida cotidiana dentro de un enfoque de participación ciudadana y de articulación con la sociedad civil

Fuente: Elaboración propia con base en Malé & Cors (2015).

Las diferencias que exponen suelen ser muy claras en cuanto los objetivos que pretende cada uno, exhibiendo al mismo tiempo que la cooperación descentralizada suelen estar más focalizada a la vida cotidiana de la población por lo que las acciones que realizan los gobiernos locales no interfieren con las planteadas por el gobierno central, que lejos de representar intereses opuestos, los complementan. Ésta, y las características anteriormente mencionadas, son algunas de las principales virtudes que permiten visualizar porque es importante su participación en el SCID y, sobre todo, porque representan una oportunidad en el ámbito del desarrollo.

No debe olvidarse decir que, más allá de investigar la cooperación descentralizada de gobiernos locales desde la relación que se tiene con la cooperación internacional, esta debe de ser estudiada desde distintas perspectivas, por lo que se coincide con Díaz (2015), quien considera que estas acciones se pueden percibir como un tema acotado y limitado, no obstante, añade que es parte de distintos procesos que le ligan a su estudio de manera constante y desde diversas áreas. Es decir, la cooperación descentralizada de gobiernos locales no compete sólo a los estudiosos de la cooperación internacional, sino que es necesario un estudio integral del mismo para dar mayores y mejores respuestas.

Ahora bien, una vez habiendo explicado qué es un gobierno local y exponer algunas características, es posible avanzar respondiendo las preguntas planteadas al inicio de este capítulo, ¿por qué se habla de un actor protagónico? y, ¿cómo ha buscado tener ese papel?

La primera pregunta, necesariamente nos remite a recordar que los gobiernos locales han tenido participación en el ámbito internacional (paradiplomacia) desde hace varias décadas atrás, es decir, estos han participado mediante acciones que van más allá de la cooperación descentralizada y que no necesariamente se enmarcan en el SCID. Se puede decir que las acciones internacionales realizadas se encuentran presentes a lo largo del siglo XX, estas pueden darse "en temas como: la movilidad estudiantil y los intercambios entre profesores, investigadores y científicos; el comercio, la inversión, el intercambio de conocimientos en la prestación de servicios básicos; la cultura y el entretenimiento, la defensa de valores democráticos, etc." (Zapata, 2015:72-73). Esos antecedentes han permitido que algunos gobiernos locales ya se encontraran con cierto interés por participar en el escenario internacional, e incluso, se pueden encontrar aquellas que se han dado aún y cuando no estén respaldadas o acompañadas por los gobiernos centrales (Zapata, 2015).

Sin embargo, hoy en día la cooperación descentralizada y las acciones internacionales, se han logrado establecer incluso más allá de la administración en turno, así como de la ideología de estas, en ese sentido Díaz argumenta que, "desde los años noventa se ha registrado un especial dinamismo en la actividad internacional de regiones con demandas y discursos de corte nacionalista que van del autonomismo al independentismo radical" (Díaz, 2015:42). Por otra parte, Malé & Cors mencionan que en la actualidad

> Múltiples factores están al origen de este fenómeno, como por ejemplo la globalización económica y cultural que hace ya imposible circunscribir la acción de las instituciones dentro de límites geográficos preestablecidos; la crisis del Estado que obliga a traspasar funciones y competencias tanto a los organismos supranacionales como a los entes locales y territoriales, o la creciente autonomía de los gobiernos locales, que les permite tomar iniciativas y posicionarse internacionalmente para un mejor ejercicio de sus misiones de gestión local y de atención a la ciudadanía (Malé & Cors, 2015:53)

Esto ya ha sido mencionado en el surgimiento de esta cooperación descentralizada y es un claro ejemplo de que, esta cooperación no se aleja de las acciones internacionales que han realizado gobiernos locales por lo que coincidimos con Malé & Cors (2015) al mencionar que no está en discusión que son *actores internacionales*. No obstante, resulta importante retomar lo que expone Ponce, al decir que "las autoridades locales no son sujetos de carácter internacional, pues en el sentido estricto del *derecho de gentes* no se les reconoce ni el *ius contrahendi* ni el *ius legationis* que poseen los sujetos del derecho internacional: no pueden concluir válidamente convenios o acuerdos con otros entes extranjeros, ni son órganos de

representación del Estado [...]" (2008: 408. Cursivas nuestras). Esto es en gran medida una de las principales causas que origina que los gobiernos locales sean desplazados en el SCID pues no cuentan con herramientas legales que garanticen su participación teniendo que obligarles en muchas ocasiones a que los proyectos o prácticas sean puestas a consideración de las oficinas de relaciones internacionales de los gobiernos centrales e incluso condicionadas por estos.

No obstante, existen otros motivos que causaron en gran medida que los gobiernos locales buscaran realizar estas acciones, por ejemplo, durante mucho tiempo, en diversos países las concepciones que se tenían de los gobiernos locales habían sido muy similares a las del caso mexicano, en donde "los gobiernos locales funcionaban como meras agencias administrativas, prestadoras de servicios, que reproducían los esquemas verticales y personalistas en los que el ciudadano tenía poco o nada que decir" (Cabrero & Díaz, 2012: 86-87). Esto coincidió con la cooperación tradicional, cuando los gobiernos locales tenían un rol de observadores o ejecutores de los proyectos de desarrollo en el mejor de los casos, ciertamente su papel en la cooperación estaba relegado a esas "meras agencias administrativas" por lo que hacía falta un mayor liderazgo y participación en asuntos que le competían.

Aunado a lo anterior, "la teoría tradicional atribuía al Estado un papel protagonista en la promoción del desarrollo: era el responsable básico de poner en marcha la dinámica inversora, ya sea interviniendo directamente en el proceso productivo —a través de empresas de capital público—, ya incidiendo indirectamente en los mercados a través de una densa trama reguladora" (Alonso, 2012:45). Es decir, en gran medida la teoría tradicional del SCID promovía la participación de un Estado centralizado, por lo que se puede decir que los gobiernos locales se veían desplazados y cooptados tanto por el papel protagonista del gobierno central, como por la percepción generalmente reducida a una mera institución administrativa.

Esto, permite explicar en gran medida la forma en la que se construía la Agenda Global y entender porque aún en la actualidad la toma de decisiones suele darse de manera jerárquica liderada por los dirigentes de países considerados "desarrollados", algo que aún sigue estando presente en la mesa de discusión. Esto último resulta sumamente contradictorio, es decir, que los gobiernos locales sigan sin tener un lugar en la toma de decisiones porque pese a que son estos quienes se encuentran en relación directa con los ciudadanos, percibiendo las necesidades reales y las opiniones de la sociedad, carecen de voz, como se pudo observar previamente.

Mientras que para la construcción de la Agenda Global se presentan nuevos cambios y se han incluido temas, esto debido a las demandas surgidas por una mejor organización de los actores y los movimientos presentes, lo que indudablemente ha obligado a incluir otros temas, como el medio ambiente y el cambio climático; es por ello por lo que se requiere de una mejor organización de gobiernos locales, de tal manera puedan incidir en ella.

Si bien, lo anterior no responde cómo es que los gobiernos locales han ido adquiriendo un creciente protagonismo en la cooperación descentralizada y su por qué, entender estos procesos permite interpretar en un primer momento como es que persiste el interés de estos por organizarse e iniciarse en la cooperación para el desarrollo. Ahora bien, una de las opciones del protagonismo de los gobiernos locales, puede considerarse porque "la acusada tendencia hacia la concentración de las actividades humanas en las ciudades y su entorno ha propulsado su presencia como actores internacionales" (Díaz, 2015:37), es decir, resulta algo inevitable que dadas las dinámicas que surgen dentro de las ciudades, estas busquen posicionarse internacionalmente y mejor aún, que participen en procesos de desarrollo. Lo cierto, es que las grandes ciudades representan una primera gran oportunidad para resaltar la cooperación descentralizada pues cuentan con mayor alcance en comparación con gobiernos locales que por sus características son de menor tamaño y población, así como con menores ingresos.

Más allá de las ciudades, la importancia de los gobiernos locales y su participación como actor protagónico en la cooperación descentralizada en el SCID deriva de características que lo distingue por encima de otros actores, ya que como argumenta Díaz:

> En este aspecto los gobiernos locales son el actor fundamental para consensuar y llevar adelante agendas de cooperación al desarrollo multi-nivel, pues, además de tener legitimidad democrática ante otras instancias de gobierno por ser autoridades electas, tienen mayor legitimidad en relación a la ciudadanía. Esta cuestión es crucial en AL dados los altísimos índices de desconfianza en las autoridades por parte de la ciudadanía, lo cual de alguna forma disminuye a medida en que éstas son más cercanas a la población (Díaz, 2014:102).

Lo anterior es ejemplo de la importancia que tiene el gobierno local en el SCID, principalmente en América Latina como se puede observar, esta cercanía que tiene con la sociedad resulta nuevamente una de las ventajas cuando existe la voluntad política para trabajar para el desarrollo, pero también porque ante la desconfianza estos pueden romperla al involucrar más a la población y promover la participación. Además, estas características permiten resaltar

parte de la importancia de los gobiernos locales no sólo en la cooperación descentralizada sino incluso en el propio sistema de cooperación y en los proyectos de desarrollo.

De igual manera, la autonomía adquirida con la descentralización que se ha mencionado en repetidas ocasiones, no sólo ha sido una de las características de los gobiernos locales, sino que, es una causa importante del porque dio una de las pautas para su inserción en el SCID porque "entonces, los gobiernos locales, a medida que adquirieron mayor autonomía, percibieron la importancia de los temas internacionales en sus procesos cotidianos y vislumbraron en la cooperación descentralizada una forma de suplir sus limitaciones regionales, fueran económicas, tecnológicas o sociales, entre otras" (Cimini & Santos, 2014:177). Esto explica en gran medida el protagonismo que fueron asumiendo con respecto a los procesos que les compete, pero también haciendo de esta forma de cooperación una alternativa para alcanzar mejor sus objetivos.

Por lo anterior, cabe recordar que la importancia de los gobiernos locales en el SCID se ha podido observar tanto en la germinación y práctica de la cooperación descentralizada, hasta en la teoría de su concepción, por lo que es indiscutible el rol protagónico que se ha ganado en la cooperación descentralizada al volverse en los principales promotores de esta novedosa forma de colaboración pero, sobre todo, por el arduo trabajo que han realizado no sólo por darse un lugar en el SCID sino por buscar contribuir al desarrollo de sus territorios, ya que al ser actores públicos y ubicarse en las dimensiones locales les permite tener mayor alcance en sus territorios.

Empero, pese a todas las acciones que han realizado los gobiernos locales, en la actualidad ha sido poco el reconocimiento que se ha dado a los gobiernos locales por su participación en la cooperación descentralizada, en torno a esta y las acciones que se realizan dentro del marco del SCID. Esto, puede deberse a que el estudio de los gobiernos locales ha sido muy enraizado en el modelo del federalismo que se impulsó en el contexto de Estados Unidos, lo que no ha permitido desarrollar completamente la teoría y práctica, en comparación con Europa, en donde desde la década de los ochenta se le dio espacio a esta nueva modalidad pero particularmente su reconocimiento sin descuidar el federalismo (Abraham, 2015), es por ello que se puede decir que su influencia ha permeado en gran medida esta forma de cooperación.

Otra cuestión que debe considerarse es que los gobiernos locales tampoco pueden verse como la panacea de la administración de un Estado, es decir, dando a entender que su formas de cooperar no presentan contradicciones, que todos realizan acciones constantes por buscar el desarrollo de sus territorios y que estas son la más importante y las principales en el marco del SCID, sino deben concebirse como uno de los actores más cercanos a las fases del desarrollo de lo local, lo que se ha sido comúnmente mencionado como *Think Global, Act Local* aunque no hacemos alusión en su sentido estricto, formando parte del todo y complementando aquellas acciones que se realizan desde otros espacios.

En conclusión, el protagonismo adquirido por los gobiernos locales en la cooperación descentralizada no ha sido un proceso reciente, en gran medida deriva de las causas y características con las que cuentan, desde su grado de autonomía hasta la forma horizontal para relacionarse, estas les han permitido involucrarse más en sus procesos de desarrollo, así como incentivar a otros a iniciarse en este camino. Por lo que, este rol no ha sido dado de manera automática, sino que lo han buscado desde abajo, mediante la colaboración que han iniciado con diversos actores, así como apoyándose de nuevas formas de organizarse tomando en cuenta el contexto y las distancias, siendo las redes de cooperación descentralizada la principal forma en la que han podido empezar a coordinar acciones en conjunto, no sólo para posicionarse sino también para compartir experiencias, profesionalizarse y realizar proyectos con impacto local. Por lo anterior, hoy en día los gobiernos locales ya no se encuentran ante la búsqueda del liderazgo de la cooperación descentralizada pues dicho rol ya no es cuestionable, sino que se enfrentan a nuevos retos de trabajo como posicionar sus intereses, realizar proyectos que tengan impacto en sus territorios y mejorar las redes que lideran.

2.2 Las redes de gobiernos locales como una forma de cooperación descentralizada

La cooperación descentralizada como se ha visto; es una novedosa forma de cooperación que surge de la reconfiguración reciente y en curso del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del debate del concepto de *desarrollo*, la cual ha sido fuertemente promovida por los gobiernos locales como protagonistas de la misma; a esta nueva forma de cooperación suele sustentarse en un enfoque de desarrollo local, intentado desligarse de las viejas prácticas y de los vicios de la cooperación tradicional por medio del intercambio de experiencias y del trabajo entre actores de manera horizontal. No obstante, los gobiernos locales pese a ser claros

protagonistas y promotores aún se enfrentan a nuevos retos de organización y de su promoción, es por eso por lo que se ha apoyado de formas particulares de colaboración, como son las *redes*.

Si bien, las redes no son exclusivas de la cooperación descentralizada, éstas se dan en diversas modalidades del SCID al ser recientes, porque indudablemente resultan novedosas por la forma de organizarse y trabajar cuando existe la afinidad hacia temas y problemas específicos, además de que involucran a diversos actores o cooperantes. Más allá de lo anterior, lo cierto es que las redes de cooperación descentralizada (RECODES, de ahora en adelante) a diferencia de otro tipo de redes, han comenzado a distinguirse ya sea por los objetivos que persiguen o por las características que las componen, impregnando rasgos que son propios de la cooperación descentralizada.

Si bien, muchas de las RECODES suelen presentar de manera periódica diversos contenidos y materiales de casos prácticos del trabajo que han realizado, así como manuales y recomendaciones sobre buenas prácticas, entre otros; lo cierto es que aún persiste la falta de un estudio teórico en donde se permita analizar el porqué de ellas, de sus características e incluso de sus potencialidades y dificultades. En gran medida, es por ello por lo que esta investigación se focaliza en su estudio, considerando que resulta imprescindible realizar un análisis teórico que dé respuestas a diversas preguntas y que, además, sirva para contribuir al debate y a la práctica de esta forma de cooperación, esas son parte de las razones del porqué se requiere un análisis más minucioso.

Anteriormente se ha mencionado que, la colaboración entre gobiernos locales no es reciente, el hermanamiento es una modalidad que se incluye dentro de la cooperación descentralizada y que figuró durante muchos años como una de las formas de colaborar internacionalmente; sin embargo, la cooperación en un momento trascendió más allá de los hermanamientos pues se argumenta que regularmente estos recaían en actos meramente protocolarios que reafirmaban la política exterior (Díaz, 2015). De igual manera, se puede decir que en muchas ocasiones no pasó de ser un acuerdo legal de amistad y estrechamiento de lazos. Si bien, en la actualidad el hermanamiento sigue en función, puede darse por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores o el homólogo según el país, mientras que su vigencia suele ser periódica o indefinida. Estos dependen mucho de los colaboradores y de las intenciones o

intereses, pues tampoco se puede generalizar puesto que han existido buenas prácticas y casos de colaboración con gran éxito que han surgido de estos.

En contraparte a los hermanamientos, las redes han sido una forma de cooperar mucho más reciente y con dinámicas muy distintas. Aunque, las redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales, tampoco deben entenderse como algo totalmente nuevo, así lo expone Le Saux (2015) en el detallado análisis que realiza en *un siglo de internacionalización de los gobiernos locales*[25], del cual podemos destacar que los primeros antecedentes de las redes de gobiernos locales remontan a más de un siglo atrás en 1913 en el Primer Congreso Internacional de Ciudades y la posterior creación de la Unión Internacional de Ciudades (UIC) que posteriormente dio origen a la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA, por sus siglas en inglés) (Le Saux, 2015) y que, si bien, sus acciones fueron intermitentes derivadas de las condiciones políticas que se vivían en ese momento, lo importante fue el precedente que sentó como un primera forma de organizarse en red de gobiernos locales.

Este antecedente directo demuestra que las redes han existido desde hace tiempo, sin embargo, con la aparición oficial de la cooperación descentralizada las redes de gobiernos locales se han ido afianzando con el tiempo pues este reconocimiento lo han ido empleando de acuerdo con sus fines e intereses. Asimismo, se puede decir que en realidad el estudio de ellas es el que comienza a formalizarse con posterioridad, principalmente hacia el siglo XX en donde va adquiriendo diversas connotaciones según el contexto en el que se le ubique.

Una de las primeras interpretaciones que se observa del concepto es el proporcionado por la Real Academia Española (RAE), en donde se expone que deviene del latín *rete* qué es entendido como un "conjunto de elementos organizados para determinado fin"[26]. En esta primera interpretación, se observa que la idea que presenta la RAE suele ser de fácil comprensión, por lo que aparece como un concepto en apariencia, sencillo. No obstante, se muestra que el origen del concepto (como es el caso de otros) no deviene específicamente del campo de las ciencias sociales.

[25] El análisis que realiza es tan basto que sería difícil citar sólo un párrafo de los antecedentes, ya que en su estudio expone de manera clara y precisa el proceso que llevaron los gobiernos locales en la búsqueda por su reconocimiento y que hasta la fecha siguen trabajando. Para más información consultar Le Seux, Alain (2015). "Un siglo de internacionalización de los gobiernos locales", Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 14, pp. 32-44

[26] Real Academia Española, concepto de Red, consultado el 20 de marzo de 2020, disponible en: https://dle.rae.es/red

Hoy en día existen diversos campos que retoman el concepto de red, sin embargo, la diferencia de interpretaciones, se presentan sobre todo en tres campos con los que se le asocia, los primeros dos son: de la electrónica y de la informática. Por otra parte, la tercera interpretación viene del campo de lo social, siendo el más cercano al concepto de red de la cooperación descentralizada, aunque en la actualidad en ésta, la red suele equiparse más frecuente que antes con el concepto de redes sociales, el cual es asociado fuertemente con las plataformas digitales y lo virtual, siendo muy estudiado principalmente desde inicio del siglo XXI a raíz de la expansión del internet y de los procesos de digitalización que se viven hoy en día. No obstante, las redes sociales como concepto son mucho más antiguas que esta acepción, ya que en un primer momento hacían alusión a las interacciones sociales, es decir, las redes sociales digitales como concepto son relativamente nuevas y se analizan como nuevas formas de interacción social, aunque en un primer momento las ciencias sociales lo hacían en el plano de la vida no virtual.

Lo anterior da cuenta, de alguna manera, de cómo se le puede concebir a la red desde distintos planos, pero no responde a la relación que existe entre ésta y la cooperación descentralizada, es decir, lo que son para las RECODES.

Una aproximación que puede hacerse es que la red en lo social, "ha sido constantemente utilizada para referirse a formas específicas de disposición organizativa de personas, grupos, empresas, instituciones y ciudades, así como también para la divulgación y división de diversos tipos de experiencias e informaciones" mencionan Batista, Freire & Fronzaglia (s/f). Por su parte, Mance, recupera el concepto de red desde el enfoque de la economía social y solidaria, en donde dice que:

> Se trata de una articulación entre diversas unidades que, a través de ciertas conexiones, intercambian elementos entre sí, con lo cual se fortalecen recíprocamente y se pueden multiplicar en nuevas unidades. A su vez, dichas unidades fortalecen todo el conjunto en la medida en que éste las fortalece, permitiéndole expandirse en nuevas unidades o mantenerse en equilibrio sustentable. Cada nódulo de la red representa una unidad y cada hilo un canal por donde esas unidades se articulan a través de diversos flujos. (Mance, 2006: s/p)

Como se puede observar, el concepto de *red* es trasladado a diversos campos de estudio, pero indudablemente persiste una parte esencial que con independencia de la especificidad que se le dé es retomada, ya que independientemente del campo en el que se le mire se interpreta como una manera de organización y trabajo mediante conexiones. Una vez habiendo delimitado

la red, es preciso analizar de qué manera ésta se vuelve una forma de colaboración para los gobiernos locales en el SICD, a tal grado de convertirse en una forma constante de colaboración en el propio SCID, pero sobre todo de la cooperación descentralizada en donde se retoma las formas de trabajo y de organización que le caracterizan.

Es por ello que, los conceptos que brindan Mance (2006) y Batista, Freire & Fronzaglia (s/f) resultan los más acordes para ir entendiendo las redes de cooperación descentralizada, porque si bien, el primero va enfocado a las redes de economía social este puede trasladarse como una forma de colaboración acorde a los gobiernos locales; por otra parte, Batista y compañía se focalizan aún más en nuestro objeto de estudio, resaltando como estudiosos de la cooperación descentralizada, la intención de enriquecer el debate aportando conceptos propios desde este punto de vista, es por ello que a continuación se presentan algunos de los conceptos y las características que permiten entender a las *redes de cooperación descentralizada* y el trabajo que realizan.

2.2.1 Concepción y características de las Redes de Cooperación Descentralizada de Gobiernos Locales

Más allá de la concepción que se tiene de las redes, y que ya revisamos líneas arriba, aún queda por responder qué son las redes de cooperación descentralizada y profundizar en nuestro objeto de estudio. Para dar abordar esto debe mencionarse que, en el caso de la cooperación descentralizada esta vio su concepción a finales del siglo XX, lo que se relaciona de manera directa con las RECODES. No obstante, las RECODES no necesariamente implican que hayan surgido al mismo tiempo, al igual que la cooperación descentralizada son hechos que se han realizado desde hace años pero que han sido poco observados y, sobre todo, escasamente estudiados.

A éstas últimas incluso se les llegan a situar desde inicio del siglo XX, como se mencionó anteriormente con la UIC y, aunque en un sentido estricto no se puede argumentar que funcionó como las redes que actualmente conocemos, sí sentó un precedente en la asociación de diversos gobiernos locales y del porqué se dio la motivación por crear este tipo de espacios.

Ahora bien, retomando a las RECODES, estas empiezan a surgir cuando la cooperación descentralizada comenzó a afianzarse y a mostrarse de manera atractiva en vista de que los gobiernos locales formaron alianzas por medio de redes y asociaciones entre sí, es por ello, que

“la cooperación descentralizada en estos términos la situó, en su momento, como una modalidad innovadora y -hasta cierto punto- progresistas al colocar a los agentes en el centro mismo de la ejecución al tiempo que persigue el doble objetivo de adaptar las operaciones a las necesidades de los territorios locales y hacerlas viables” (Ponce, 2018:95). Estos agentes eran principalmente gobiernos locales que estaban interesados en poder participar en el desarrollo. Es por lo anterior, que Zapata (2015), considera en parte que la búsqueda por ese lugar fue lo que condujo a crear organizaciones como una vía para ser escuchados en la escena internacional y reconocidos en las Naciones Unidas. En ese sentido, gran parte de sus acciones fueron encaminadas a influir tanto dentro del SCID, como incluso fuera de este, pero siempre en el ámbito internacional.

No obstante, definir las RECODES necesariamente implica adentrarse un poco más al trabajo que ellas realizan, pues en la actualidad y en gran medida muchas de las redes de cooperación descentralizada, así como de organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil han aportado su propia concepción de lo que para ellos significan las redes de cooperación, trayendo consigo una nutrida perspectiva que deviene de la forma en que cada una se organiza para trabajar y del cómo conciben su quehacer dentro y fuera del SCID.

Por lo cual, un primer concepto a tomar en cuenta es el que se puede ligar a la cooperación en donde Sebastián (2000) define a las redes como “asociaciones de interesados que tienen como objetivo la consecución de resultados acordados conjuntamente a través de la participación y la colaboración mutua” (Sebastián, 2000:97). En esta concepción se puede destacar tres características principales: objetivos en común, la participación de los asociados y la colaboración entre ellos.

Otra definición que se puede encontrar es la mencionada por Socas & Hourcade (2009) al entenderla como una “relación horizontal y estable de múltiples gobiernos locales no acotada en el tiempo. A la vez, se puede subdividir en ‘redes temáticas’ o ‘redes por perfiles’” (Socas & Hourcade, 2009:46). En esta definición, las características que encontramos son cuatro: la forma de relacionarse, a sus integrantes o asociados, la temporalidad de las RECODES y su clasificación. Finalmente, otra concepción que podemos rescatar es la dada por organismos nacionales e internacionales, en este caso por la AMEXCID y el PNUD quienes mencionan que como red

> [...] puede definirse como aquella colaboración entre nodos de ciudades y de asociaciones, conectadas por vínculos de naturaleza socioeconómica, geográfica, cultural, humana, etcétera, a

> través de los cuales se intercambian flujos de distinta naturaleza. Las principales características de las redes son la posibilidad de coexistencia de estructuras jerárquicas y no-jerárquicas, y la generación de ventajas asociadas a la interacción entre sus nodos (AMEXCID-PNUD, 2017:43).

En esta interpretación, se pueden observar los nodos de la concepción de Mance (2006), así como los vínculos que permiten establecer las conexiones entre diversos gobiernos, las cuales como se ve pueden ser por distintos tipos desde el ámbito hasta temáticas, mientras que las ventajas pueden entenderse como el fortalecimiento recíproco que menciona. Por lo cual, esta concepción permite en gran medida apreciar la asociación entre la interpretación de lo que es una red y las redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales.

De igual manera, se observa que estas interpretaciones ponen mayor énfasis en características particulares como lo son la organización y/o la participación, aunque comparten que son relaciones dadas entre gobiernos locales; por lo anterior, se permite deducir que no existe un gran desacuerdo en su concepción, a diferencia de la cooperación descentralizada que presenta un mayor debate sobre todo por los actores que la integran. No obstante, discernir mejor estas interpretaciones requiere revisar a la par las diferentes características que presentan cómo, por ejemplo, la gran influencia que han tenido las ciudades en su construcción pues incluso, el incremento de la participación de diversas ciudades fue una de las causas que originaron su presencia como actores internacionales relevantes en el SCID (Díaz, 2015).

Por lo anterior, se considera que, para la conformación de redes de gobiernos locales, las ciudades han sido una pieza fundamental en su construcción debido a que cuentan con mayores recursos y visibilidad en el marco del SCID en comparación con gobiernos locales de menor tamaño. Estas características fueron las que crearon las condiciones de trabajar en Red y del surgimiento de muchas redes como por ejemplo *Proyecto AL-LAS*[27]. Esto permite entender que la interpretación de las RECODES deviene de su arduo trabajo en la búsqueda por lograr una mayor visibilización. No obstante, si bien la colaboración de las ciudades es fuertemente aplaudida en la actualidad (pues no son menores los logros que han tenido a lo largo de las últimas dos décadas), surgen cuestionamientos alrededor del papel de aquellos gobiernos locales que dadas sus características cuentan con menores condiciones de alcance o por carecer de recursos semejantes a los disponibles por las ciudades.

[27] Proyecto AL-LAS puede catalogarse como una red relativamente reciente, sin embargo, es un ejemplo que permite observar cómo es que grandes ciudades del mundo pueden aliarse con fines de colaborar en red. Para más información se puede consultar la página oficial en: https://proyectoallas.net/

De igual manera, hoy nos enfrentamos ante nuevos retos de los gobiernos locales, según el informe de *The World's Cities* in 2018 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el caso específico de las ciudades, se tiene proyectado que para el 2030 habrán 66 ciudades con población entre 5 y 10 millones de habitantes en comparación con las 48 ciudades que se tenían para 2018; mientras que las llamadas megaciudades, aquellas que cuentan con más de 10 millones de habitantes, se tiene la proyección de que llegarán a ser 43, es decir, 10 más de las que se muestran en el informe del año referido. Esto, nos remite a la imperiosa necesidad de empezar a trabajar para dar respuesta a las diversas problemáticas a las que se enfrentan, pues se requiere de la coordinación de esfuerzos con otros actores. Asimismo, es importante repensar las dinámicas que se establecen en las diversas redes y reconfigurarlas en caso de que ello sea necesario.

Ahora bien, en cuanto a las características que suelen presentar las RECODES, estas pueden distinguirse de distintas maneras, las que encontramos principalmente son cinco: 1) por la forma en que se *integran y/o conforman*, 2) por los *participantes y los requisitos* de permanencia, 3) por la *duración o término*, 4) por los *costos*, 5) así como aquellas que se presentan dentro de la RECODES y 6) por las diversas *funciones u orientación* del trabajo que realizan (los tipos de redes). Todas éstas son configuraciones son aquellas que consideramos esenciales analizar debido a que abarcan en gran medida las diversas características que puede presentar una red de gobiernos locales.

Ahora bien, en cuanto a la primera característica, de las *formas en que se integran*; no existe un origen determinado para cada una de ellas, pues suele ser muy diverso y en muchas ocasiones esto puede llegar a condicionar las acciones que realizan ya que sus objetivos quedan fuertemente influenciados e incluso definidos por las formas en que se originan; entre los principales orígenes de la necesidad de crear estos espacios que se puede encontrar, son: por una temática o problema que se esté suscitando en particular; porque puede derivar de un bloque o acuerdo comercial para afianzar aún más la relación en el plano del desarrollo; por la cercanía geográfica o fronteriza derivado generalmente del intercambio y migración constante. Si bien, también existe el origen de afianzar la cooperación descentralizada y, sobre todo, por buscar incidir en la Agenda Global como se ha mencionado, los anteriormente destacados suelen ser los principales hechos por lo cuáles pueden darse los orígenes de muchas redes.

Por lo anterior, se puede decir que los criterios de la conformación pueden variar, no obstante, es importante resaltarlo puesto que dichos orígenes permiten entender el trabajo que hoy en día van realizando las diversas RECODES y así poder contrastarlo con los avances que han ido teniendo, facilitando la medición de los objetivos planteados. No obstante, adicionando a este punto, debe ponerse en consideración que el hecho de que las RECODES ha ido en aumento, no necesariamente significa que la cooperación descentralizada está yendo en la dirección adecuada, pues existe una diversidad de redes que se limitan a la creación y representación como resultado final sin tener un impacto.

Mientras que, en cuanto a los *participantes* se puede decir que, si bien, las RECODES contemplan principalmente actores locales de carácter público, lo cierto es que en la cooperación descentralizada se puede colaborar con otros actores como organismos multilaterales, organizaciones de la sociedad civil e incluso empresas, pero en lo particular, en las RECODES suelen ser siempre integradas por gobiernos locales y algún organismo internacional. Es decir, las RECODES no parecieran ser excluyentes en cuanto a los actores pues en su conformación incluso pueden abarcar a otros actores más allá de los gobiernos locales, además, deben ver en ellos posibles aliados que puedan ayudar a las causas que persiguen pues debe tomarse en cuenta que "cuando la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales pasan de ser observadores pasivos a ser co-protagonistas de las acciones de cooperación, los impactos son necesariamente más adecuados y duraderos" (Zapata, 2006:99), convirtiéndose en una de las ventajas de la cooperación descentralizada. Sin embargo, también existen ciertas redes que se reducen exclusivamente a gobiernos locales viendo con desconfianza la presencia de otros actores (Zapata, 2015) lo que indudablemente debe ser un aspecto que debe valorase y, llegado el caso, repensarse.

Por lo anterior, los gobiernos locales generalmente buscan incentivar e impulsar el trabajo en red y a su vez, pretenden la integración de homólogos que cuenten con valores y principios similares, esto repercutirá de manera directa de tal forma de que se pueda crear una verdadera red de trabajo que permita alcanzar los objetivos, dado que si no existe esta voluntad posiblemente los alcances sean menores de los esperados o incluso las actividades realizadas queden en meros foros y conferencias que no trascienden al plano práctico.

En cuanto a la participación y, sobre todo, actividades,

> […] a la que se dedican mayores esfuerzos es, claramente, a la de cabildeo frente a terceros, en este caso, las instituciones de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo. Este cabildeo se dirige, en primer lugar, a la obtención de un reconocimiento de los gobiernos locales como agentes clave del desarrollo local y, por ende, de promoción de participación en las discusiones sobre planificación y políticas de desarrollo (Grasa & Sánchez, 2013:97).

El cabildeo o *lobby*, como bien se indica suele ser una de las principales acciones a realizar por las redes lo cual debe entenderse, a consecuencia de que durante mucho tiempo los gobiernos locales no contaban con ningún tipo de participación en el SCID, según se ha mencionado en repetidas ocasiones, han logrado tener logros, pero aún persiste un mayor reconocimiento y un marco legal que garantice tanto su participación y refleje su importancia.

Por lo anterior, también es importante subrayar algunas de las críticas a dichas actividades como menciona Zapata (2015), pues en muchas ocasiones dichos eventos son de carácter cerrado y sin participación de otros actores lo que hace pensar que las vuelve excluyentes en sus actuaciones, pero más allá de ello, también señala que en ocasiones el intercambio de experiencias o buenas prácticas se pueden convertir en eventos de autocomplacencias, a tal grado que en hay críticos que aseguran que las actividades de las RECODES se resumen a listas de asistencia, fotos y grandes discursos, esto es esencial porque los resultados no sólo deben entenderse como los medios de verificación sino realmente tener impactos en el plano de lo local, ésta es una crítica fuerte que propicia la mejora de las mismas pero que no siempre será bien recibida por los mismos gobiernos locales.

Esto nos sitúa nuevamente ante la importancia de realizar un análisis focalizado en las RECODES con la finalidad de mejorar estas, puesto que una de las principales limitantes de las redes deviene incluso de su forma de trabajo, dado que, cuando no existe continuidad en las acciones y las actividades se limitan a una mera representación y participación en foros y se corre el riesgo de ser una mera organización afianzada en oficio, pero no en los hechos, por lo que principalmente se debe prestar atención en las actividades desarrolladas y en la evaluación de estas, lo que podría derivar en impactos de mayor envergadura.

Sin olvidar quienes son los integrantes y algunas otras particularidades de las RECODES, otra que se puede agregar es que el compromiso y su grado de actuación dependerá en gran medida de sus integrantes, pues uno de los *requisitos* más comunes es la voluntad por trabajar conforme a la organización, siempre en la búsqueda de alcanzar sus objetivos y brindando a los socios respuestas y proyectos que permitan contribuir a su desarrollo. Además,

“la formación de redes de ciudades y regiones ha sido una constante que ha permitido sumar visiones compartidas desde las comunidades territoriales, más allá de la ideología de partidos y gobiernos, lo que hasta hace unas pocas décadas representaba la esencia misma de la relación” (Díaz, 2015:46). Esto resulta crucial a raíz de que, en muchas ocasiones dados los cambios de gobierno constantes y la diversidad de ideologías se puede presentar un trabajo intermitente en las redes; no obstante, el integrar diversas ideologías no ha sido un proceso sencillo y aún en la actualidad puede resultar cuestionable ante ideologías extremistas, aunque de esto último no se tienen suficientes evidencias recientes.

Asimismo, la integración puede ir desde municipios o intendencias y abarcar hasta ciudades, aunque tampoco debe olvidarse que existen redes que desde su inicio pueden focalizarse a tipos de gobiernos en específico o que cuenten con ciertas características, como ocurre con aquellas redes de megaciudades ciudades, las cuales pueden surgir por estos valores y características que tienen en común, llegando al grado de hacer una red más cerrada e incluso excluyente en cuanto a la admisión de nuevos asociados. Esto representa dos cuestiones, por una parte, al haber menores integrantes y dadas las similitudes permite que se puedan realizar trabajos de mayor alcance y fluidez conforme a los objetivos pues la organización puede ser mucho más ágil, pero, por otra parte, puede generar la impresión de una menor implicación con sus homólogos y cierto distanciamiento con los mismos.

La tercera característica, del *tiempo o duración* de las redes, no suele ser una particularidad que se vuelva un problema en el largo plazo, el motivo de ello es que las RECODES no suelen estar condicionadas a una duración en específico, ya que generalmente al momento de su creación y al fijar su objetivo general se plantean a largo plazo y no por cuestiones de preferencia o intereses personales, sino por el hecho de que esta novedosa cooperación aún se encuentra en pleno crecimiento, hay que tener presente que éstas suelen nacer de fuertes y grandes problemáticas que están donde aún hay mucho por resolver, en un contexto en donde dar respuestas a las cuestiones sociales requieren de un proceso de larga o mediana data pero que hay que efectuar en el día a día.

Por consiguiente, los *costos* representan una parte crucial en cualquier red, independientemente de que sean de gobiernos locales o cualquier red que forme parte del SCID, una de las razones es porque son la fuente principal de que estas puedan realizar acciones dadas

sus diversas ubicaciones geográficas lo que permite que puedan sobrevivir en el tiempo y en el espacio, destinando los recursos en primer lugar a gastos administrativos y de la organización; otra de las razones es porque dichos recursos más allá de su utilización para afianzar la red permite contribuir a la creación de proyectos, foros y acciones que realice la red con el fin de alcanzar los objetivos fijados y por consiguiente consolidar a la red.

Por lo anterior, los costos no pueden ser los mismos en todas las redes, ello depende de cuestiones como: el número de participantes, el tamaño del gobierno local, la voluntad de los participantes en cuanto a los aportes, si existen o no aliados externos como empresas, organismos internacionales, entre otros que brinden donaciones también es importante si se cuenta o no con un plan de procuración de fondos. En ese sentido, las cuotas que suelen fijar las redes a los socios suelen ser los principales ingresos para que estas puedan realizar sus acciones. Aunque, generalmente las cuotas vienen determinadas por cuestiones como el tamaño de los gobiernos, como es el caso de Mercociudades y su tabulador en donde las ciudades con menor número de habitantes realizan una aportación de 91.7% menor en comparación con las ciudades de más de 3 millones de habitantes; además, en ocasiones las cuotas son determinadas según la zona geográfica a la que pertenezcan, un ejemplo de ello son las aportaciones realizadas por Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (ICLEI, por sus siglas en inglés), en donde para el Secretariado de México, Centroamérica y el Caribe se dan tres divisiones (conforme a la región que abarque el secretariado)[28], teniendo variaciones entre las cuotas para gobiernos locales de México y Centroamérica. Es decir, las cuotas pueden reflejar claramente que las aportaciones son proporcionales al tamaño o incluso a la región, entre más grande sea la ciudad mayor será su aportación, lo mismo resulta si su zona económica resulta tener mejores condiciones.

Lo anterior, refleja a su vez un sentido de equidad en la red, pues indudablemente los gobiernos locales no cuentan con los mismos ingresos, dado que los contextos y características son muy distintos, y establecer cuotas fijas para todos los socios significaría la exclusión de los gobiernos locales más pequeños imposibilitando su adhesión a las redes y con ello su participación en el SCID. No obstante, estas aportaciones deben ser de carácter independiente a la toma de decisiones y las formas de organización, puesto que el aporte no deberá traducirse al

[28] Las cuotas de afiliación pueden https://iclei.org.mx/index.php

peso de cada actor en la red, ya que rompería con la *horizontalidad* como uno de los principios básicos del trabajo en red.

Ahora bien, como ante penúltima característica se pueden exponer otras que devienen de la naturaleza misma de las RECODES, por ejemplo, Cardarello & Rodríguez (2007) recopilan las características de la OCD (2006) en: 1) ausencia de un mando central jerarquizado, 2) alcance geográfico global o macro-regional, 3) agilidad, 4) riqueza de actores y 5) democratización del conocimiento. De las cuales, podemos destacar cuatro, la primera es la ausencia de un mando central, pues este va muy relacionada a la horizontalidad que a su vez contempla otras características como la descentralización, esto se ha hecho mención en repetidas ocasiones puesto que generalmente,

> Se asegura que las relaciones entre gobiernos locales son más "horizontales", menos conflictivas, más solidarias que las que se establecen entre las naciones. Se reivindica la autonomía local como la gran bandera: autonomía para la toma de decisiones, para la elección de autoridades, para contar con una base fiscal propia, para cooperar y tener relaciones más allá de las fronteras. Se persigue la descentralización como la panacea, exigiendo "devolver" a los poderes locales lo que algún día les fue propio, y reequilibrando en "subsidiariedad" la repartición del dinero y de las competencias (Zapata, 2015:71-72).

Este es un claro ejemplo de cómo es que la horizontalidad es uno de los principios más no el único, sin embargo, su importancia recae de la organización que requieren las redes para poder alcanzar los demás objetivos. Por otra parte, la segunda es el alcance geográfico, algo que hasta el momento no se había mencionado pero que indudablemente resulta ser una clara ventaja de este tipo de cooperación pues le da un valor sinigual en comparación con otras formas como la bilateral o tradicional, es decir, "la formación y la acción en red se ha vuelto una forma usual de alcanzar asuntos internacionales desde otras entidades territoriales diferentes a los gobiernos nacionales" (Díaz 2015:45), en consecuencia, lo que propicia que las redes sean una herramienta, es porque posibilita la relación desde otras zonas geográficas, pero sobre todo, porque pueden influir en los temas internacionales sin la necesidad de la intervención de gobiernos nacionales. No está por demás decir que las diversas ubicaciones geográficas también representan una dificultad cuando de organizarse se trata, este impacto puede verse reflejado en los gastos de traslados al momento de las cumbres, intercambio de experiencias.

Es por lo anterior que, una buena organización y comunicación se vuelven esenciales lo que permite entender la agilidad a la que se hace mención. En tanto que, la tercera, la riqueza de actores es algo que no hace falta describir pues es indudable el valor agregado que generan.

Por último, la democratización que mencionan Cardarello & Rodríguez (2007) es relacionada como el intercambio de experiencias lo que permite la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas en específico, es decir, en repetidas ocasiones los gobiernos locales se encuentran con problemas que pueden resultar muy particulares, sin embargo, las soluciones se pueden encontrar en el trabajo en equipo por medio de ese intercambio de conocimientos, en ese sentido, "[…] las redes de ciudades buscan también el fortalecimiento de sus miembros a través de la cooperación y el intercambio de información, mejores prácticas y experiencias" (Zapata & Arjona 2014:50).

No obstante, otras funciones que han agregado las RECODES de gobiernos locales a sus prácticas son, el diseño e implementación de estrategias de desarrollo local y el fortalecimiento de lazos e integración regional mediante acuerdos (Oddone & Granado 2008); cómo se puede observar no sólo se presenta el intercambio de experiencias, sino que pueden existir otros aprendizajes y actividades que se pueden compartir en esta novedosa forma de cooperación que en su mayoría al ser impulsadas por las redes permite hablar de una democratización del conocimiento.

De igual manera, existen características sobre la integración de redes, como las que consideran Oddone y Granato (2008), por ejemplo:

- La no existencia de un centro jerárquico capaz de fijar procesos de gobierno de forma monopolista dado que se cuenta con una estructura multinodal y relacional tanto de procesos como de resultados.
- La interdependencia no sólo entendida como pluralismo de actores sino también como dependencias mutuas entre los actores en el momento de resolver problemas.
- Perseguir objetivos, establecer recursos y conseguir resultados.
- Una cierta institucionalización en el sentido menos estructural del término dado que es producto de las interacciones sostenidas con algún nivel de estabilidad y rutinización (Oddone & Granato, 2008:79-80)

En cuanto a estas, se observa nuevamente la ausencia de un centro jerarquizado y la persecución de objetivos y resultados que establecen las RECODES, sin embargo, se agregan nuevas como la interdependencia y el grado de institucionalización. La primera, no se entiende en un sentido de diversidad de gobiernos sino de las relaciones que se dan para la resolución de problemas; mientras que la segunda, debe concebirse más allá de la institucionalización en un marco legal y esquemático, sino como la consistencia que debe darse y el afianzarse en el espacio y tiempo.

De igual manera, resulta importante mencionar que, si bien, las redes establecen objetivos específicos a alcanzar, lo cierto es que en el transcurso de su actuar nos podemos encontrar con otras ventajas y herramientas que permiten ampliar el trabajo realizado a la par de contribuir al objetivo general. Es decir, las redes permiten obtener ventajas más allá de los objetivos planteados dadas sus características, por ejemplo, una de las acciones que pueden realizar es "el ejercicio de la influencia para obtener recursos e impulsar programas de interés para las autoridades locales" (Grasa & Sánchez, 2013:98) incluso cuando estos no sean sus objetivos, además, pueden desarrollar habilidades cómo relacionarse de una mejor manera con otros actores e incluso una mayor tolerancia y diálogo ante el intercambio y diversidad de opiniones lo que incluso puede impulsar ideas innovadoras para proyectos de desarrollo local.

Ahora bien, tampoco debe olvidarse que las RECODES como cualquier otra forma de cooperación presentan problemas y tienen limitaciones que pueden dificultar sus acciones y ámbito de actuación; se puede mencionar las relaciones dentro de la propia organización, pues indudablemente existirán diversos gobiernos que busquen incidir en las redes más que otros o bien, no faltarán aquellos que por mejores condiciones socioeconómicas pretendan impulsar más sus intereses por sobre los gobiernos de menor tamaño. Por lo que, resultaría sumamente interesante poder realizar un análisis específicamente sobre las distinciones o incluso exclusiones en las formas de organizarse de las redes, particularmente de la toma de decisiones de las redes de tal manera que permita reflejar el grado de horizontalidad y participación. No obstante, estas externalidades también deben ser contempladas en las acciones que salen de las redes, pues en los organismos internacionales y los propios gobiernos nacionales pueden intentar cooptar su actuación haciéndoles ver como meros objetos (Cimini & Santos, 2014) o, en ocasiones tratando imponer sus intereses en las negociaciones lo que representa uno de los mayores riesgos de las redes.

Otra de las mayores dificultades que se puede presentar en las RECODES esta derivada de manera directa de la naturaleza de los gobiernos locales, ya que como dice Sánchez Cano, "ni el marco de la OCDE (la declaración de Busan de 2011 citada) ni el de las NNUU (Declaración del Milenio) especifican cometidos y responsabilidades específicos para el gobierno local. Tampoco crean formatos ni espacios que permitan a éste presentar y acreditar sus propios resultados de desarrollo, y acreditar así su contribución al marco de objetivos global" (Sánchez, 2015:122). Lo anterior, deja entrever que aún falta trabajo por hacer en el

reconocimiento en la Agenda Global y en la Gobernanza, lo que representa un obstáculo directo para las redes pues no les permite avanzar, un ejemplo de ello es que en los objetivos sigue estando presente como uno más.

El presente cuadro (2.3), expone un análisis FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) que realiza Zapata (2007), en donde se permite definir de manera sistemática algunos de los alcances y dificultades que se tienen de la participación de los gobiernos locales en las redes, algunos ya han sido mencionados y habrá otros que no se no abordaron porque no se valoraron con la misma importancia como para indagar en ellos, por lo que este cuadro permite brindar una mejor comprensión.

Cuadro 2.3 Análisis FODA de Redes de Ciudades

¿Cómo evaluar la conveniencia de participar en redes de ciudades?	
Fortalezas	**Oportunidades**
Potencia el perfil de identidad y la visibilidad internacional de la ciudad	Vincularse colectivamente con otros actores (Estados, ONU, ONG) desde una posición más fuerte
Es un marco idóneo para favorecer la cooperación descentralizada y hacer nuevos contactos	Fortalecer al gobierno local en cuestiones relativas a su propio desarrollo
Espacio fructífero para intercambiar experiencias en temas diversos	La red puede consolidarse de manera estable si ofrece resultados tangibles a sus miembros
Cooperación más equitativa y horizontal	Posibilidad de reconocimiento como interlocutor válido por parte de otros actores
Marco flexible para definir objetivos	
Estructura sin jerarquía, mayor libertad de acción	Mayor capacidad de negociación de recursos de cooperación
Permite a ciudades con recursos modestos tener relaciones internacionales	
Contribuye a los procesos de integración supranacional	
Gran alcance geográfico global o macro-regional	
Agilidad y rapidez en el intercambio de informaciones	
Debilidades	**Amenazas**
Las estrategias y objetivos de los miembros con respecto de la red no siempre coinciden	La horizontalidad puede permitir el control de la red por parte de los miembros más poderosos (en recursos, experiencia o peso político)
No es fácil armonizar visiones y acciones entre actores heterogéneos	La flexibilidad, falta de estructura y de autoridad en la red puede debilitar su credibilidad y legitimidad frente a actores externos
Los cambios de gobierno y de personal atentan contra la continuidad de las acciones y de los compromisos	Cuando hay percepción errónea sobre los objetivos de la red viene una desilusión sobre los resultados obtenidos
Cuando se depende del financiamiento de actores externos a la red (Estados, organismos internacionales) se reduce la libertad para establecer prioridades	Hay redes que existen sólo para hacer encuentros intermitentes y declaraciones de intenciones
Cuando una red se constituye con objetivos coyunturales su tiempo de vida es corto	Cuando no hay trabajo real ni resultados concretos, el desgaste de la red es inevitable
El costo de reunir a los miembros de una red	Cuando no hay reglas claras de funcionamiento o

internacional es muy alto	flexibilidad para adaptar y corregir dichas reglas
El trabajo por Internet de las redes virtuales nunca sustituirá a los encuentros personales	se debilita la cohesión entre los miembros

Fuente: Zapata Garesché, Eugene D. (2007)

El anterior análisis FODA da una orientación a grandes rasgos de lo que resulta de colaborar en una RECODES y que es pertinente que los gobiernos locales puedan observarla ya que esta podrá dar ser una guía básica sobre lo que conlleva adherirse, desde las responsabilidades que implica la participación, hasta las ventajas e incluso valorar que tipo de red resulta el idóneo conforme a sus intereses y a su disposición. Empero, debe tomarse en cuenta que dicho análisis fue realizado en el 2007, por lo que en la actualidad habrá algunos que hayan cambiado como es el trabajo por Internet pues la contingencia sanitaria derivada del COVID-19 ha demostrado que existen muchas maneras de poder seguir trabajando a distancia como es el caso de *Cities For Global Heatlh*[29], una iniciativa codirigida por la Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis (Metrópolis), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Alianza Euro-Latinoamericana para la Cooperación entre Ciudades (AL-LAs). Aunque tampoco se argumenta que las actividades presenciales ya no sean necesarias.

Por otra parte, otras debilidades como el financiamiento externo de la red pueden representar un riesgo ya que no se da libertad en las decisiones o bien, su actuación podría quedar sujeta al recurso otorgado. En tanto que de las amenazas a resaltar y que no han sido abordadas son el desgaste y la falta de cohesión que pueden surgir entre los gobiernos locales derivado del poco trabajo de la red por la falta de dirección de las redes que no establecen objetivos claros y alcanzables. Es por lo anterior que, la cooperación descentralizada y principalmente las RECODES non deben de ser concebirse como obligatorias sino como alternativas para los gobiernos locales en la búsqueda de mejorar sus condiciones políticas, económicas, sociales y ambientales.

Las RECODES son una forma de organización no estáticas, que se encuentran en constante actividad y movimiento, ello no quiere decir que no haya aquellas que han bajado el ritmo e incluso en cierto grado suspendido por determinados lapsos, por lo que deben considerarse dos cuestiones: la primera, el estar en una red implica responsabilidad y

[29] Cities for Global Health is an initiative co-led by the World Association of the Major Metropolises (Metropolis), United Cities and Local Governments (UCLG) and the Euro-Latin-American Alliance for Cooperation between Cities (AL-LAs), para más información consultar; Cities for Global Health, disponible en: https://www.citiesforglobalhealth.org/about-us

compromiso por parte de los participantes pero también por la propia red, pues en gran medida depende de ello que sus resultados sean alcanzados; por otra parte, la posibilidad de estar presente en una red de alguna manera muestra lo benéfico y útil que es contar con una oficina de relaciones exteriores o, internacional pues en esta recae en gran medida las acciones que se ejecutan en las redes.

Finalmente, después de observar las diversas interpretaciones y características, podemos decir que las RECODES de gobiernos locales pueden concebirse como una forma de colaboración entre diversos gobiernos locales que más allá de sus diferencias crean vínculos y relaciones con fines específicos, siempre apoyándose de valores como la horizontalidad y el intercambio de conocimientos, por lo que la sexta característica de los tipos de las redes, más que una particularidad son aquellas funciones u orientación que suelen tener, en consecuencia se puede decir que cada una de ellas podría registrarse conforme a distintos principios. Es decir, dada la diversidad de RECODES que existen hoy en día sería imposible decir que todas ellas realizan trabajos con objetivos similares y buscan resolverlos de la misma forma, no obstante, esto será más abordado en el próximo apartado con mayor detenimiento.

2.2.2 Tipos de Redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales

En la actualidad las redes de cooperación descentralizada han ido en incremento y sus objetivos son muy distintos unos de otros pues se establecen objetivos acordes a los problemas que plantean resolver, por lo que cada una de ellas presenta particularidades distintas, es decir, las acciones de las redes de cooperación descentralizada no van encaminas en una sola dirección. Resulta muy arriesgado analizarlas en su totalidad a causa de que no existe un registro oficial de todas ellas y mucho menos de aquellas que actualmente se encuentran en funcionamiento, eso explica el porqué es importante realizar dicho registro y categorización. Sin embargo, dado que esta investigación no pretende hacer un catálogo de ellas y tampoco es el fin de esta investigación, la presente tipología se enfocará en agrupar las RECODES conforme a la información del trabajo que realizan y que destacan del resto por sus funciones o condiciones físicas y geográfica, entre otras.

Para dar respuesta a lo anterior, debe considerarse que el intentar agrupar a las redes de cooperación descentralizada no debe pensarse como un simple etiquetado y menos como una categorización inflexible, sino como un ordenamiento de estas, de tal manera que permita ubicar

a las redes según sus características particulares con el sentido de orientación que se requiere para entender la forma en que pueden trabajar. También es importante poder observar el grado de pertenencia que tienen conforme a los objetivos generales y específicos que buscan, así como, para brindar un panorama de ubicación de aquellas redes de que analizarán en el siguiente capítulo.

La tipología de las Redes puede ser entendida de diversas maneras, por ejemplo, hay autores como Jesús Sebastián (2000) que consideran que pueden presentarse cuatro criterios: 1) ¿Quiénes se asocian?, 2) ¿Para qué se asocian?, 3) ¿Cuál es el ámbito de la asociación? y 4) ¿Cuál es la naturaleza de la asociación? Cabe destacar que, el primero hace alusión a los tipos de actores que la constituyen y la diversidad con la que cuenta, a diferencia de la segunda que se focaliza a la demanda a atender y los objetivos de esta, mientras que el tercer criterio hace alusión al ámbito geográfico, es decir, a las nacionales, regionales o internacionales, finalmente, el último se refiere a la formalidad o informalidad que tienen consigo. Este primer panorama indudablemente es muy claro y aplica para todas las RECODES.

Mientras que Cardarello & Rodríguez (2007) considera cuatro criterios diferentes: el primero, por alguna realidad que las identifica o su magnitud; el segundo, por ciudades periféricas; el tercero, por el simple hecho de ser ciudades capitales; y, finalmente el cuarto por el uso compartido de una lengua. En esta tipología nos encontramos ante redes que se asocian especialmente por condiciones más físicas de los gobiernos locales como es el caso de las ciudades y la lengua. No obstante, independientemente de estos criterios se puede agregar que;

> Las alianzas adoptan muchas formas, como las alianzas bilaterales, los programas multilaterales y las alianzas en red. Los partenariados pueden centrarse en fortalecer la capacidad interna (institucional) de los gobiernos locales o de las asociaciones de gobiernos locales, o bien centrarse principalmente en temas de la capacidad "externa": por ejemplo, en estrategias y cooperación para el desarrollo local, o en la dimensión local de cuestiones mundiales como el cambio climático (CGLU, 2013:16)

Las alianzas se vuelve entonces una relación que también se da entre las redes, es decir, las redes a su vez pueden trabajar en conjunto con una o más redes, o incluso, con asociaciones. No obstante, se destaca que las RECODS, se pueden dar por alguna temática en especial. En ese sentido, de los criterios mencionados anteriormente, podemos decir, que las RECODES podrían catalogarse de la siguiente manera:

Cuadro 2.4 Tipos de Redes de Cooperación Descentralizada

Criterio	Tipo de RECODES
Condiciones Sociodemográfica	Realidad que las identifica (magnitud)
	Periféricas
	Capitales
	Por lengua en común
Alcance geográfico	Internacional
	Regional
Vocación Temática	Medio Ambiente, Desarrollo Económico, Smart Cities, entre otras.
Actuación	Estratégica (*lobby* y posicionamiento)
	Práctica y Profesionalización (intercambio técnico)

Fuente: Elaboración propia

Primero que nada, debe aclararse que esta tipología no es de carácter excluyente, sino con fines de orientar la diversidad de las existentes, pues en la realidad se presenta una serie de combinaciones entre los diversos criterios, es decir, existen redes que por pueden ubicarse por su actuación en el ámbito práctico pero a su vez se conjuga con una vocación temática en específica por ejemplo ICLEI, que se enfoca en temas de sustentabilidad y relacionados aunque en la práctica desarrolla intercambios técnicos por medio de la experiencia.

Además, debe decirse que existen redes que en su denominación se presentan como asociaciones u organizaciones pero que en sus *praxis* son redes de gobiernos locales, tal es el caso de la Unió Iberoamericana de Municipalistas al denominarse unión pero que agrupa diversos actores públicos locales con la intención de profesionalizar y contribuir al desarrollo local mediante proyectos, entre otras funciones.

Ahora bien, sintetizando la importancia de hablar de las redes como formas de cooperación descentralizada se recae en el hecho de que los gobiernos locales durante muchos años han intentado alzar la voz por participar en acciones concretas y sobre todo en temas de interés internacional o en aquellos que afecta directamente a sus territorios, a la par, que ha intentado relacionarse con homólogos de otros países mediante acuerdos y proyectos bilaterales, no obstante, estas formas de relacionarse y de participar no han sido suficientes y en el camino han podido relacionarse y crear alianzas de tal forma que han conformado redes de colaboración y participación.

Lo anterior, no significa que este sea el único de los motivos que hayan originado las redes tal y como se les conoce hoy en día, pero sí que han sido parte esencial de los motivos por los cuales se han visto fuertemente incrementadas. Es por lo que también se incentiva la investigación de las redes de cooperación, ya que se considera que es una forma que aún está consolidándose ante situaciones como las que se presentan en la actualidad.

CAPÍTULO 3. UN ACERCAMIENTO A REDES DE COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA DE GOBIERNOS LOCALES DESDE UNA DOBLE PERSPECTIVA

En el Capítulo 1 se ha observado que las redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales se han convertido en una forma de cooperación muy bien recibida por parte del Sistema de Cooperación Descentralizada para el Desarrollo; mientras que para la mayoría de los gobiernos locales ha significado una nueva oportunidad para participar en este sistema con la intención de procurar el desarrollo local, asimismo, algunos han visto oportunidades como la proyección de sus territorios al ámbito internacional y, en el caso de las ciudades, han buscado tener mayor presencia en la Agenda Global con el apoyo de gobiernos de menor tamaño.

Mientras que, en el Capítulo 2 se ha podido analizar con mayor detenimiento a las redes de cooperación descentralizada en un sentido amplio sin caer en lo general, es decir, analizar aquellas características que son propias de cualquier red independientemente de su objetivo o especificidad. De igual manera, posibilitó una breve categorización sobre las redes desde sus diversas aristas. Todo ese análisis permitió resaltar en gran medida los beneficios, así como las desventajas que ofrecen las redes; sin embargo, es importante llevarlo al plano más concreto.

Ahora bien, resulta importante examinar con mayor especificidad las redes y su participación en ellas, por lo cual, en este capítulo abordaremos dos perspectivas en torno a ello. La primera, será mediante el estudio de tres redes que actualmente estén activas, ello con la intención de contrastar las diferencias que se presentan en su composición, objetivos y actuaciones, esto se hará tomando como base el estudio realizado en los capítulos anteriores; por lo que, se analizarán a las Red de Mercociudades, Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM).

Mientras que, la segunda perspectiva, se vuelve fundamental debido a que “las agendas globales de desarrollo, y particularmente la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, transitan en un 65% por las competencias locales” (SRE México, 2019:7). Si bien, este es uno de los factores por los cuales se requiere de la participación de gobiernos locales en las RECODES y en el SCID, la realidad muestra que para el caso mexicano sólo el 6% de los municipios (153 ciudades), realizan

acciones de carácter internacional (SRE México, 2019:7), exhibiendo con ello el gran trabajo por realizarse. En ese sentido, para proporcionar un panorama de qué tan conocida y qué tan provechosas son las redes de cooperación descentralizada en el caso de México, y específicamente en el Estado de Puebla, se realizará una aproximación a la participación de algunos municipios del Estado de Puebla en las redes de cooperación descentralizada, con el propósito de brindar una óptica desde la participación en las RECODES. Por lo anterior, en este capítulo se permitirá tener un panorama más acabado de las RECODES, desde el plano de las Redes y desde la participación (la aproximación de municipios del Estado de Puebla), como se estudiará a continuación.

3.1 Primer perspectiva: tres redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales, similitudes y desafíos

Las redes de cooperación descentralizada, lejos de estar en descenso se han estado incrementando en los últimos lustros como ya se ha mencionado, esto ha significado una gran diversificación en cuanto a objetivos y, en consecuencia, el trabajo realizado no ha resultado similar en todas las redes. Dicho de otra manera, el auge de las redes ha representado nuevas dinámicas de temas y labores a realizar, por lo que resultaría sumamente complicado y costoso realizar un análisis minucioso de cada una de ellas debido a que hasta la fecha no existe un registro único de dichas redes.

Por lo anterior, se consideró apropiado focalizar el análisis a tres redes; por lo que se tomará como referencia el criterio de *Actuación* del Cuadro 2.4 de la Tipología de Redes, dentro del cual podemos ubicar tres tipos de trabajo: por incidencia política o *lobby*; intercambio técnico y por integración regional. No obstante, debe recordarse que dicha tipología no es excluyente por lo que la actuación puede combinarse con otros criterios como se analizaran más adelante. Las principales características por analizar serán: a) el origen, b) objetivos, c) los integrantes y el alcance geográfico, y d) trabajos realizados o formas de actuación y sus logros. Estas características evidencian las diferencias que existen en cada una de ellas y la diversidad de las redes. Por lo cual, nos apoyaremos de fuentes bibliográficas de autores que ya han realizado un análisis de estas redes, así como de las fuentes directas mediante las páginas oficiales de internet, comunicados y publicaciones.

Primero se analizará la Red de Mercociudades, porque es una red consolidada que tiene como principal objetivo y motivo de creación la integración regional en un contexto mucho más cercano a América Latina; en segundo lugar, se estudiará la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM, de ahora en adelante) la cual se caracteriza por el intercambio técnico y desarrollo local de sus integrantes pero que debido a las grandes labores ha ganado el reconocimiento de organismos internacionales como la Secretaría General Iberoamericana (SGIB, de ahora en adelante); finalmente, se estudiará a Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, de ahora en adelante) especialmente porque es la más grande y principal red que existe en la actualidad y porque sus acciones buscan tener injerencia en la Agenda Global.

3.1.1 Red de Mercociudades

La red de Mercociudades surge hace poco más de dos décadas, en 1995, tiene como antecedente directo la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR, de ahora en adelante) en 1991. El MERCOSUR, fue un hecho tan trascendente que reconfiguró toda la región del Cono Sur, pues indudablemente los gobiernos locales se vieron afectados por los nuevos intercambios comerciales y económicos, así como los procesos migratorios, entre otros. Es por eso, por lo que, "los gobiernos locales se han visto obligados a generar sus propias estrategias de renovación de la base económico-industrial, de modernización de las infraestructuras productivas y de transporte, de mejora de la calidad de vida, de integración social y de gobernabilidad" (Oddone, 2008:74).

Es así como alcaldes, intendentes y funcionarios públicos de 12 ciudades, de los países pertenecientes al MERCOSUR dieron origen a Mercociudades, estableciendo la *misión* de "potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica" (Red de Mercociudades, 2020a). Es decir, Mercociudades es una red que surgió con el claro objetivo de promover la integración regional; no obstante, a lo largo de los años, han establecido diversas acciones para lograrlo, por lo que los objetivos ya no se reducen sólo a la integración, sino que, además, incentivan el desarrollo local y el intercambio de conocimientos, además, realizan proyectos de desarrollo entre los diversos participantes y han establecido 21 ejes temáticos, como se observa en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1 Ejes Temáticos de la Red de Mercociudades

1. Ambiente y desarrollo sostenible	2. Autonomía, Gestión y Participación
3. Ciencia, tecnología y capacitación	4. Comunicación
5. Cooperación Internacional	6. Cultura
7. Deportes	8. Desarrollo Económico Local
9. Economía Social y Solidaria	10. Fomento de Negocios
11. Desarrollo Social	12. Desarrollo Urbano
13. Derechos Humanos	14. Discapacidad e Inclusión
15. Educación	16. Género
17. Integración Fronteriza	18. Juventudes
19. Planificación Estratégica y Áreas Metropolitanas	20. Seguridad Ciudadana
21. Turismo	

Fuente: Elaboración propia con base en Red de Mercociudades, temáticas (2020).

Estos ejes temáticos dejan entrever que existe una amplia diversidad de trabajos que realizan, mucho de los cuáles tienen relación con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, de ahora en adelante), aunque existen algunos otros ejes como el agua que no están presente en lo que atiende Mercociudades.

Además de los mencionados, otra de las particularidades de esta red es que cuentan con un Programa de Cooperación Sur - Sur que, como se ha indicado anteriormente son acciones de cooperación entre países considerados "subdesarrollados", por lo que en el caso de la red se trasladan a proyectos que se dan entre los gobiernos locales que son socios de ésta, resaltando la característica de la *horizontalidad* que tanto se ha mencionado, de la misma manera, al igual que otras redes, realizan congresos y ofrecen capacitaciones a los miembros de la red siempre en el eje de la integración regional.

Ahora bien, durante la creación de Mercociudades participaron 12 ciudades, mientras que en la actualidad está conformada por "353 ciudades de 10 países del continente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela, en donde conviven más de 120 millones de personas" (Red de Mercociudades, 2020b), esto es un reflejo del arduo trabajo que han alcanzado pues los gobiernos locales siguen interesados en formar parte de esta red, lo que les ha permitido tener un intercambio significativo. Esta diversidad de socios también resulta un beneficio al momento de entablar nuevas acciones puesto que la coordinación permite crear un frente único de ciudades para hacer valer sus opiniones en la región.

De igual manera, cabe decir que Mercociudades cuenta con la participación de otras organizaciones tanto públicas como privadas, desde la Cepal y ONU Hábitat hasta Fira de Barcelona, empero, entre sus socios también existen alianzas con otras redes de gobiernos locales lo que resulta comprensible ante las sinergias que han ido creando las RECODES en las últimas dos décadas, tal como se ha mencionado anteriormente. Este último aspecto, es importante resaltarlo ya que conforme a las características de las RECODES, las alianzas que se entretejen con otros actores más allá de los socios resultan primordiales pues permite hablar de la democratización del conocimiento que se anticipó, así como también, de un mayor posicionamiento de los gobiernos locales. Por otra parte, el tener participantes y socios de diversos países de la región les permite tener un alcance geográfico significativo, lo que se considera una gran ventaja debido a que América del Sur cuenta con un vasto territorio. Mientras que las organizaciones socias permiten que Mercociudades siga trabajando de una manera más coordinada, sin embargo, dadas algunas características de los socios la intención es hacerlo en beneficio general de los territorios.

La integración de Mercociudades ha sido progresiva, teniendo grandes compromisos con la región y con la integración, por lo que realizar las tareas requiere tener recursos propios, en ese sentido, las cuotas de permanencia representan un ingreso constante y seguro para la red. Estas cuotas suelen ser diversas, además, en la actualidad la diversidad de gobiernos locales ha orillado a que cuenten con un esquema conforme a las características de cada uno, esto se puede observar en el cuadro 3.2

Cuadro 3.2 Cuota anual de socios de Mercociudades

Gobierno local	**Cuota anual en dólares**
Ciudades de menos de 100,000 habitantes	$500
Ciudades de 100,000 a 499,999 habitantes	$2,000
Ciudades de 500,000 a 999,999 habitantes	$ 3,000
Ciudades de 1,000,000 a 1,999,999 habitantes	$4,000
Ciudades de 2.000,000 a 2,999,999 habitantes	$5,000
Ciudades de 3,000,000 y más habitantes	$6,000

Fuente: Elaboración propia con base en la Guía de Participación y Responsabilidades de Mercociudades de 2019

El cuadro anterior, es un ejemplo de la forma en que la Red se provee de recursos para realizar sus diversas acciones, así como intentar que prevalezca un sentido de equidad entre los miembros, puesto que de alguna manera pretende la inclusión de gobiernos locales más

pequeños, por ejemplo, en el caso de un gobierno que cuenta con menos de cien mil habitantes resulta una cuota accesible, pues mensualmente representa un costo menor a los $50 dólares posibilitando con ello la adhesión y resaltando que a través de su participación se podría obtener mayores beneficios en el corto y largo plazo.

No obstante, también debe considerarse que esta red presenta desventajas desde su origen o conformación, ya que puede verse influenciada por algunas de las decisiones que toman los dirigentes nacionales dentro del MERCOSUR, lo que podría tener una incidencia considerablemente en la Red; además, la gran diversidad de sistemas político administrativos, aunado a las diversas ideologías de los funcionarios públicos, crean un panorama que puede resultar complicado en caso de que alguno no esté de acuerdo, aunque, también consideramos que este último punto es muy frecuente en cualquier tipo de red pues generalmente la rotación de funcionarios imposibilita que todos coincidan en tanto a sus ideologías, aunque la principal diferencia en comparación con otras redes, es que Mercociudades busca la integración regional como uno de sus pilares por lo que la afinidad relativa resulta esencial para poder trabajar. Por otra parte, la gran extensión territorial representa un reto del día a día en comparación con otras redes pues en contraste con diversos lugares de Europa, las distancias pueden resultar un mayor problema.

Finalmente, se puede decir que la Red de Mercociudades está plenamente constituida no sólo institucionalmente, sino en cuanto al trabajo que realizan, pues así lo demuestran la diversidad de gobiernos locales que se han adherido a lo largo de los años y por la pluralidad temática que están trabajando en la actualidad. No obstante, sus principales acciones siguen encaminadas a la consecución de la integración regional, pero se apoyan de programas y proyectos de cooperación, de intercambio de conocimientos, de foros y capacitaciones para lograr dicho objetivo, por lo que más allá de las desventajas que puedan tener hasta la fecha no existe un motivo crítico que rompa con el trabajo que han estado realizando. Mientras que en cuanto a los recursos con los que cuentan, las cuotas anuales permiten cierta estabilidad, aunque seguramente estos alcanzan sobre todo para la parte organizativa e institucional pues muy probablemente los programas y proyectos se vean financiados ya sea por otros organismos o por recursos de aportaciones voluntarias y de los involucrados en estos.

3.1.2 La Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM)

La Unión Iberoamericana de Municipalistas es una organización en red que ve sus orígenes en 1990 por iniciativa de diversos funcionarios de gobiernos locales con el objetivo o misión de "trabajar día a día para constituirse como un instrumento facilitador de la cooperación en Iberoamérica, generando y gestionando conocimiento y capacidades para promover el fortalecimiento institucional y el desarrollo territorial" (Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2020). Ahora bien, su plan estratégico está conformado de la siguiente manera:

- Proximidad, sensibilidad y compromiso con los gobiernos locales de Iberoamérica.
- Contribución y apoyo a la generación de conocimiento y a la formación integral y continua en materia de gestión pública.
- Capacidad de articulación con otros actores de la cooperación en Iberoamérica.
- Innovación permanente y prospectiva como respuesta a las necesidades emergentes de los territorios locales.
- Pluralidad, apertura y presencia en América Latina.
- El eje de nuestros objetivos, son las personas (UIM, 2020).

El Plan estratégico, expone a grandes rasgos los principales ejes temáticos que abordan y, si bien, no lleva la denominación de red en su nombre, funciona como una, ya que como se aprecia intenta generar sinergias entre los socios y las personas que la conforman. Esto último, es sumamente importante de destacar, pues a diferencia de otras redes, la UIM incluye a las personas como uno de sus ejes, lo que resulta una característica distintiva puesto que las acciones deben ir encaminadas a mejorar su situación e incluirlas en procesos que les atañen.

Además de las personas y el intercambio técnico o de conocimientos, se incita a los gobiernos locales al trabajo colaborativo con otros actores, así como a la construcción de respuestas desde un enfoque del territorio local. Es por todo lo anterior, que la UIM destaca por sobre otras redes y sobresale más allá del intercambio académico, pues en sus tres décadas de trabajo continuo reflejan una fuerte presencia en Iberoamérica y lo consolidados que están, al grado, de estar adscritos SEGIB desde 2003 para realizar sus diversas actividades con una renovación constante hasta la actualidad (Castillo & Quesada, 2009).

Mientras que, para desarrollar gran parte de sus acciones sobre el intercambio de conocimiento lo hacen a través de cursos, diplomados e incluso licenciaturas y maestrías; por lo que cuentan con un espacio físico y virtual que les permite realizar plenamente dichas

actividades. Además, su trabajo ha ido más allá de la planificación y ha caído en lo práctico pues de igual manera realizan asistencia técnica e investigación; un ejemplo de ello es que cuentan con sus propias revistas y reciben diversas estadías; adicionalmente, otorgan becas de investigación enfocadas al análisis de gobiernos locales. Todo lo anterior, sintetiza a grandes rasgos el fuerte compromiso que tienen en cuanto al intercambio de conocimientos y la profesionalización, convirtiéndose con ello en un referente ante otras redes; de la misma manera lo explican Castillo & Quesada (2009) al decir que,

> la UIM ha hecho de la formación y capacitación de los altos directivos y funcionarios de América Latina y España su eje principal de acción, en el convencimiento que los cambios y las transformaciones en los gobiernos locales son el resultado, en gran parte, de la vocación de servicio y de calidad de las competencias profesionales de sus responsables. Hoy, sin embargo, ha extendido su radio de acción a la investigación y la asistencia técnica como otros vértices de su acción para la promoción de la Reforma del Estado, el fortalecimiento institucional de los Gobiernos locales y la creación de la institucionalidad local precisa para enfocar adecuadamente los procesos de descentralización que se desarrollan en Iberoamérica (Castillo & Quesada, 2009:431).

La contingencia sanitaria derivada del COVID-19 ha sido un parteaguas que la UIM ha podido afrontar de gran manera, pues parte importante de la profesionalización e intercambio de conocimientos lo han podido realizar apoyándose de la plataforma virtual que tienen. No obstante, más allá de su ardua labor, debe considerarse dos puntos; por un lado, el acceso a dichos contenidos suele estar abierto a todo ciudadano y funcionarios públicos interesados en estos temas; por otra parte, el poder realizar alguna de las actividades requiere de un costo lo que puede representar una inversión que sólo aquellos gobiernos locales o funcionarios públicos que estén comprometidos no tengan objeciones, mientras que, aquellos gobiernos locales más pequeños o los que no tienen conocimiento sobre los beneficios de la formación que brinda la UIM, así como de la cooperación descentralizada, podrían considerarlo algo poco redituable e incluso, un gasto innecesario y prefieren anteponer otras necesidades que tiene la población de sus ciudades antes de asistir a los eventos de UIM.

Ahora bien, en cuanto a sus ejes de acción, se focalizan en cinco: 1) Buen gobierno y calidad democrática, 2) Fortalecimiento institucional, 3) Derechos humanos y género, 4) Desarrollo económico, innovación y talento territorial y 5) Sostenibilidad y cambio climático. Por lo que la UIM considera que estos ejes engloban los 17 ODS de la Agenda 2030, en consecuencia, sus acciones se encuentran alineadas al ámbito internacional, aunque en algunos casos, determinados miembros, se generan la duda de qué tanta cabida tiene los objetivos locales

ante una Agenda general en un contexto en el que los gobiernos locales aún promueven su reconocimiento y de sus las acciones por parte de su gobernados.

Otros puntos importantes son los integrantes y alcance geográfico, la UIM expone que cuenta con más de 3500 socios de 30 países diferentes, por lo que tienen una fuerte presencia en gran parte de América Latina e Iberia. Asimismo, entre sus interlocutores se encuentran diversos organismos internacionales tales como la Organización de Estados Americanos de ahora en adelante), el Banco Interamericano de Desarrollo, ONU Mujeres, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, entre otros. Esto recuerda lo que se ha expresado en el párrafo anterior, pues al estar en constante relación con grandes organismos no sólo se cuenta con el respaldo, sino que también sitúa a la UIM en dos planos, el primero, ante un peligro latente en cuanto a la imposición de intereses en favor de estos. y el segundo, ante una notable coordinación con los mismos.

Al mismo tiempo, la UIM tiene alianzas con otras redes como la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociación de Gobiernos Locales (FLACMA) y con organizaciones locales ya sean de carácter público o privado, lo que permite tener presencia en 9 países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela), al establecer los *territorios UIM*, que son oficinas (UIM, 2020b) encargadas de coordinar desde la asistencia técnica hasta las alianzas entre gobiernos locales. Esto demuestra que indudablemente se cuenta con un alto grado de estabilidad en el tiempo y el espacio, lo que evoca irremediablemente los costos que hacen posible todo este trabajo.

Los costos representan un apartado fundamental en cualquier red, como se ha analizado en el capítulo anterior, al igual que en el ejemplo de Mercociudades; por lo que debe recordarse que la UIM cuenta con recursos propios que en parte emanan de los bienes y servicios que brindan, no obstante, según los informes anuales de las auditorías realizadas se cuenta con aportaciones de socios y miembros de la red (UIM, 2020c) aunque en este caso no se especifica el monto de la aportación de los tipos de socios como fue el caso de la Red de Mercociudades.

No obstante, autores como Castillo & Quesada (2009) mencionan que, para llevar a cabo proyectos y otros tipos de acompañamientos, se cuenta con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y gran parte de la región andaluza (la UIM es una institución que surge en España y se encuentra ubicada concretamente en Granada perteneciente

a la Región de Andalucía) es por ello que podemos entender que se cuenta con cierto financiamiento que permite seguir impulsando trabajos tanto para la cooperación técnica como para proyectos específicos de desarrollo.

La UIM ha impulsado fuertemente la profesionalización y asistencia técnica de los trabajadores públicos, es decir, la democratización del conocimiento, pues consideran que es la primera línea que debe mejorarse para tener un impacto en lo local, con lo cual ha logrado formar una red diferente, que además de la profesionalización busca enlazar a aquellos gobiernos locales que participan constantemente mediante proyectos de desarrollo local haciendo uso de la horizontalidad en la práctica. Aunque, debe reconocerse que falta ampliar información sobre el costo anual que representa para los socios pues esto seguramente pesa al momento de elegir involucrarse en la red y no sólo hacer uso de los contenidos y materiales que otorgan.

Por último, la UIM ha entregado resultados tangibles sobre las acciones que realiza, lo cual se expresa en las alianzas que ha conseguido con organismos multilaterales respaldando su actuación, pero incluso fomentándolo por medio de proyectos; de igual manera, se puede decir que esta red se encuentra afianzada en el tiempo y espacio pues su objetivo sólo puede ser alcanzado en el largo plazo y dado que se cuenta con una vasta experiencia, los nuevos desafíos a los que se enfrentan tienen que buscar innovar en cuanto a la profesionalización y a continuar el trabajo constante por mantener las alianzas que se tienen o estimar la colaboración con nuevos miembros.

3.1.3 Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos

La Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU, de ahora en adelante) es una red que indudablemente merece ser incluida en este análisis más allá de una simple mención; pues en la actualidad es la principal red a nivel mundial, aunque quizá por la forma reciente en que está constituida no sea la más antigua. No obstante, sus orígenes se remontan a principios del siglo XX, lo que ha hecho que su historia haya sido hasta ahora estudiada a detalle y con profundidad. Por lo anterior, es importante decir que resumiremos, en función de los propósitos de esta tesis, a grandes rasgos la forma en que se constituyó, resaltando los hechos más importantes con la intención de focalizarnos en el trabajo que ha realizado en la actualidad y sus objetivos a la fecha.

Hay tres hechos fundamentales que influyeron en su conformación: el primero, es la primera red o grupo de gobiernos locales que se coordinó, la Unión Internacional de Autoridades Locales de 1913, que se mencionó anteriormente y que aunque estuvo interrumpida por los acontecimientos que se suscitaron en dicho periodo logró sembrar un primer antecedente. Mientras que el segundo, es la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU-UTO, de ahora en adelante) que surge en 1957 en la ciudad de Aix-les-Bains, Francia, impulsada por Jean-Marie Bressand. Se puede decir que estas,

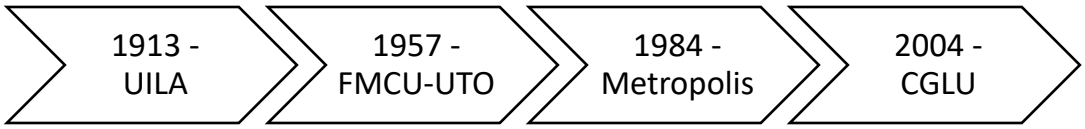
> Surgieron en épocas diferentes y se insertaron en un escenario internacional orientadas por posiciones que disputaban la hegemonía política en los territorios donde actuaban. Gran parte de esas disputas, típicas de organizaciones de representaciones políticas, era orientada por los embates generados en el seno de la Guerra Fría, cuya existencia establecía una división simplista entre aquellos que estaban a favor y aquellos que estaban en contra del modelo de democracia occidental (OCD EU-AL, 2008:66).

Finalmente, el tercer hecho, se da en 1984 con el nacimiento de Metropolis, como una red de grandes ciudades urbanas que en la actualidad tiene como misión: conectar a líderes políticos, hacedores de políticas públicas y practicantes alrededor del mundo para defender los intereses metropolitanos y mejorar el desempeño de las metrópolis en la dirección de los retos locales y globales[30]. Si bien, esta última red se sumó posteriormente, ha logrado conformar un fuerte grupo de ciudades que trabajan junto a CGLU.

Los dos primeros hechos fueron los claros antecedentes de las asociaciones que permitieron a que la CGLU tuviera su origen en 2004 en la ciudad de París, ya que fue mediante la unión de la IULA, la FMCU-UTO y posterior adhesión de Metropolis (esta línea temporal se puede observar en el gráfico 3.1) con lo que se da el común acuerdo del trabajo colaborativo para unificar a los gobiernos locales en todo el mundo, teniendo como misión "ser el portavoz y defensor de la autonomía local democrática y promover sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante toda la comunidad internacional" (CGLU, 2020).

[30] Si bien, surgió mediante la iniciativa de 14 ciudades, en la actualidad cuentan con 141 miembros activos de los cinco continentes, lo que explica el arduo y gran trabajo que han estado realizando desde hace poco más de tres décadas (Metropolis, 2020).

Gráfico 3.1 Línea del tiempo CGLU



Fuente: elaboración propia

A partir de ese momento, CGLU ha sido considerada como una suerte de *ONU de las ciudades* (Diario El País, 2004), debido a que como bien se indica, pretende realizar trabajos de posicionamiento o *lobby* siempre ante poniendo los intereses de los gobiernos locales. En ese sentido, la unión de estas redes que permitieron el origen de CGLU ha significado un gran avance para los gobiernos locales pues ha generado un mayor dinamismo y reconocimiento de estos en el SCID pero también en el ámbito internacional. Además, se puede decir que

> La "agenda de la fusión" provocó una reorganización de las fuerzas que disputaban el liderazgo en las regiones, imponiendo una especie de "cese el fuego" entre sus dirigentes que fueron obligados a abandonar la confrontación para ocupar un lugar en la mesa, ahora para la confrontación de ideas buscando representar mejor la región en el escenario internacional a través de una única Red Mundial de Ciudades. Además de cooperar en la captación de recursos, las ciudades buscaron ser escuchadas como actores globales en los procesos de reformas de la ONU y demás organizaciones multilaterales (OCD UE-AL, 2008:67).

Lo anterior pone en evidencia la relevancia del surgimiento de CGLU en la escena internacional, pero también, dentro de la dinámica de la cooperación descentralizada, puesto que se hace evidente que desde hace algunas décadas las distintas redes y asociaciones de gobiernos locales requerían de dejar atrás las posibles rivalidades que pudieran existir para hacer un frente común en cuanto a las acciones que cada uno buscaba por cuenta propia, esto si una necesaria participación de sus gobiernos nacionales respectivos.

Ahora bien, CGLU establece cuatro objetivos principales: 1) fortalecer el papel de los gobiernos locales como uno de los pilares del sistema internacional de toma de decisiones; 2) estimular las acciones locales a favor del desarrollo; 3) promover gobiernos locales, regionales y asociaciones nacionales de gobiernos locales representativas, fuertes y eficaces y 4) favorecer

la innovación al servicio de la gobernanza local (CGLU, 2020). Por lo que se puede observar, entre sus principales acciones se busca fundamentalmente adquirir un mayor protagonismo de los gobiernos locales, a diferencia de las redes estudiadas anteriormente en las que ese no es el propósito sustantivo; mientras que también se pretende impulsar las asociaciones y las redes ya existentes y que están adheridas a ella, así como buscar innovación en la gobernanza local.

Por otra parte, en cuanto a la integración y el alcance geográfico que tiene CGLU, agrupa a ciudades de 140 países de todo el mundo, con un aproximado de 5 billones de personas, es decir, el 70% de la población mundial (CGLU, 2020) y con sus oficinas centrales en la ciudad de Barcelona, España. En cuanto a su financiamiento deviene de las cuotas de los miembros, actividades y subvenciones como se indica en el Art. 65 del Estatuto de la Organización Mundial de CGLU; aunque se desconocen los montos de las cuotas, se puede percibir que dada su complejidad en cuanto a la integración y representación se debe contar con mayores recursos tanto económicos como políticos que hacen posible su permanencia en el tiempo y se encuentre plenamente afianzada.

No obstante, si bien, CGLU aparece como una red de gobiernos locales con un gran alcance a nivel global, por ende resulta sumamente compleja su organización dada la multiplicidad de actores con las que cuenta y su alcance geográfico, por lo que la *horizontalidad* en las relaciones posiblemente sea un hecho incierto, un ejemplo de ello es que en su Estatuto se establece la estructura de gobierno que rige la organización compuesto por 6 fracciones[31], lo que indudablemente complejiza la organización en comparación con otras redes puesto que la cantidad de gobiernos locales y asociaciones requiere de una mayor coordinación para la toma eficaz y eficiente de decisiones y acciones a emprender.

Asimismo, pese a que CGLU ha ganado reconocimiento en las acciones emprendidas y ha permitido generar un mejor posicionamiento e inclusión de los gobiernos locales en distintos temas, como la nueva agenda urbana, cambio climático, agua y saneamiento, entre otros; podría enfrentar algunas dinámicas complicadas que socavaran sus propios objetivos debido a la necesidad de hacer compatible dichos objetivos con la adhesión que sus socios tienen a las Naciones Unidas, con ello no queremos decir que el trabajo realizado por las Naciones Unidas

[31] Artículo 32. a) la Asamblea General, b) el Consejo Mundial, c) el Bureau Ejecutivo, d) la Presidencia, compuesta por un presidente y co-presidentes, e) el Tesorero, f) el Secretario General (CGLU, 2020b).

no sea adecuado o loable, sino que de alguna manera podría quedar sujeto a ciertas acciones que no necesariamente son adecuadas para los gobiernos locales o bien, contradecirlas en algunos momentos.

Empero, más allá de las posibles limitaciones que pudieran surgir en CGLU según el tipo de organización, la menor horizontalidad y sobre todo la adhesión a organismos internacionales que podrían influir en sus acciones; es importante destacar que

> la creación y la actividad de la CGLU han propiciado el reconocimiento, por la dimensión y arquitectura institucional que es quizá, en la óptica de las autoridades locales, la más significativa del sistema: la de la ayuda al desarrollo; un reconocimiento más formal que material, pero que constituye en todo caso un vínculo importante, que la organización mundial de ciudades desea ampliar y llenar de contenido (Grasa & Sánchez, 2013:102).

Lo anterior, resalta la forma en que está estructurada la red y la formalidad con la que se cuenta en lo legal, aunque también hace visible que aún se requiere un mayor trabajo para un pleno reconocimiento.

Para finalizar, se puede considerar que el trabajo realizado por esta red en las últimas dos décadas ha ido muy focalizado a los objetivos, lo que han impulsado mediante la creación de foros, conferencias y otro tipo de relaciones que buscan desarrollar, así como la participación en los distintos foros de la Agenda Global, por lo que podríamos decir que CGLU, a diferencia de otras redes, tiene muy explicitas sus intenciones en cuanto a formas de trabajo y una organización muy estructura, lo que permite que cada fracción trabaje de manera focalizada siempre en beneficio de los gobiernos locales y la importancia de su inclusión en el desarrollo haciendo visible que se encuentra plenamente institucionalizada.

3.1.4 Algunas consideraciones generales

Durante el análisis de cada una de las redes se pudieron observar los diversos orígenes, objetivos y logros que han tenido, todo ello retomando algunas de las características analizadas en el capítulo anterior, de tal manera que las pudiéramos examinar con mayor detenimiento. No obstante, más allá de las características mencionadas de cada una de las redes, hace falta recordar una que no fue mencionada, la *participación*, pues para alcanzar todos los objetivos que se plantean, así como conseguir que la red se afiance en el tiempo y espacio, es importante contar con la participación regular de quienes la integran, ya que sólo así podrán lograrlo, pues de lo

contrario su participación se verá resumida a congresos y seminarios que no aportan a los verdaderos problemas locales.

No obstante, mucho dependerá de los gobiernos locales, sobre qué tan dispuestos están a colaborar y, si entre su organigrama y plan de trabajo dedican un espacio a la cooperación descentralizada. En ese sentido, resulta sumamente complejo estimar la participación de estos en las redes puesto para ello se requiere de un análisis más detallado por lo que se vuelve necesaria la colaboración de las RECODES para poder obtener una mejor valoración de su participación.

Por otra parte, se expuso claramente las diferentes aristas en las que trabaja cada una de las RECODES: desde los proyectos, la integración, la profesionalización y hasta la promoción. Esto, permitió apreciar que las redes se mueven bajo distintos objetivos y los gobiernos locales son libres de decidir conforme a sus intereses, aunque, su participación generalmente implica una cuota; a manera de síntesis, el cuadro 3.3 recopila la información mencionada de cada una de las RECODES con la intención de poder comparar las entre sí.

Cuadro 3.3 Propiedades de las redes: Mercociudades, UIM y CGLU

RED	OBJETIVO	ORIGEN	CARACTERÍSTICAS Y FORMAS DE TRABAJO
Mercociudades	Potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica	Derivado de los cambios producidos por el MECOSUR y por iniciativa de 9 ciudades se conforma en 1995	Integración regional de América del Sur Formulación e implementación de proyectos Trabajo por secciones temáticas Intercambio de experiencias y buenas prácticas Requiere cuota de membresía
Unión Iberoamericana de Municipalistas	Trabajar día a día para constituir como un instrumento facilitador de la cooperación en Iberoamérica, generando y gestionando conocimiento y capacidades para promover el fortalecimiento institucional y el desarrollo territorial	Por iniciativa de funcionarios, técnicos públicos se constituye en 1990	Profesionalización de trabajadores públicos Formulación e implementación de proyectos Fortalecimiento institucional Desarrollo territorial Gestión del conocimiento Intercambio de experiencias y buenas prácticas Requiere cuota de membresía
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	Ser el portavoz y defensor de la autonomía local democrática y promover sus valores, objetivos e intereses, a través de la cooperación entre los gobiernos locales y ante toda la comunidad internacional	Surge de la unión de tres redes diferentes: IULA, FMCU-UTO y Metropolis	Representación de gobiernos locales a nivel mundial Incidencia y cabildeo en la Agenda Global Estimular acciones locales a favor del desarrollo Promover gobiernos locales, regionales y asociaciones Trabajo por secciones temáticas Requiere cuota de membresía

Fuente: Elaboración propia

El trabajo realizado por las RECODES o redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales como ya se ha señalado es muy diverso, pues cada una trabaja conforme a los objetivos establecidos, lo cuales suelen estar relacionados conforme al origen de la propia red. Por lo anterior, los beneficios pueden variar aunque podemos distinguir algunos que se pueden presentar independientemente del tipo de red, lo cuales pueden observarse en el siguiente cuadro (3.4).

Cuadro 3.4 Beneficios de las Redes para los Gobiernos Locales

Beneficios para los gobiernos locales por su participación en las redes de CID
Acceder a otros niveles y espacios de acción e interlocución dentro y fuera de las fronteras nacionales
Contactar con otras experiencias apoya el desarrollo de una estrategia de internacionalización para promover la visibilidad y atractividad del territorio en cuestión dentro y fuera del entorno nacional. Por ejemplo, la proyección internacional de una imagen determinada de un gobierno local puede influir positivamente al atraer inversión, turismo, o comercio para la creación de empleos bien remunerados en la comunidad determinada
Acceder a bancos de información y otros medios de transmisión de experiencia y conocimiento dentro de la red. Por ejemplo, foros o blogs de consulta y debate especializados
Fomentar el desarrollo de habilidades para la competitividad en el terreno financiero y comercial
Conocer el desempeño de políticas públicas locales instrumentadas por otros gobiernos locales o ciudades o metrópolis del mundo para ampliar la perspectiva en el quehacer de los gobiernos locales
Obtener y dar reconocimiento internacional que defienda determinados valores y principios que se identifiquen con las comunidades, como pueden ser ejemplo el reconocimiento de la diversidad cultural, el manejo responsable de los residuos o la promoción del transporte limpio
Construir espacios de oportunidad para la vinculación internacional de agencias y actores del sector público, privado y social con otras redes bajo una visión basada en el territorio

Fuente: Díaz (2018). La acción de la cooperación internacional para el desarrollo mediante redes: el caso de la ciudad de México

Estos beneficios evidencian las diferentes formas en las que un gobierno local puede aprovechar las relaciones que se forjan dentro de la red, así como las buenas experiencias o democratización del conocimiento que sucede frecuentemente, al igual que los espacios donde pueden organizarse, entre otros aspectos o beneficios. Sin embargo, en muchas ocasiones estos beneficios no son valorados por los gobiernos locales, ya sea por desconocimiento o por falta de interés, entre otros motivos.

Mientras que, para el caso de los gobiernos locales en nuestro país aún falta ahondar con mayor detalle sobre el porqué los gobiernos locales no están involucrados en la participación en

alguna de las redes aquí estudiadas, o incluso en otras, aclarar su participación y los intereses que persiguen, por lo cual, en el siguiente parágrafo se examinará con mayor detenimiento la segunda perspectiva, sobre el caso de los municipios en el Estado de Puebla, como un ejemplo que permita responder a las interrogantes sobre la potencial participación y reconocimiento de las redes por parte de este orden de gobierno.

3.2 Segunda perspectiva: la participación de Municipios del Estado de Puebla en Redes de Cooperación Descentralizada

La cooperación descentralizada en nuestro país aún se encuentra en pleno crecimiento y en muchas ocasiones no tenemos una respuesta que permita entender por qué o incluso, una respuesta que permita conocer más los intereses que tienen gobiernos locales en las RECODES. Es por ello, por lo que resulta pertinente realizar un diagnóstico de la situación de los gobiernos locales ante las diversas RECODES, en ese sentido, el presente estudio consiste en un diagnóstico del conocimiento, la participación y el interés de los gobiernos locales del Estado de Puebla en la cooperación descentralizada, concretamente, en las redes, para ello, hemos focalizado el estudio concretamente en los municipios ya que consideramos que son la unidad central en los procesos de desarrollo local en nuestro país.

Para realizar dicho diagnóstico, se determinó aplicar una encuesta a algunos gobiernos locales sólo al Estado de Puebla, ya que ello permitirá ver las diferencias e igualdades que se tienen dentro de una sola unidad administrativa. Se eligió al Estado de Puebla debido a que es el quinto Estado con mayor densidad poblacional con un total de 6,168,883 millones de personas, según la Encuesta Intercensal de 2015 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI); el pertinente señalar que este cuenta con un total de 217 municipios.

Para realizar este diagnóstico se aplicó una serie de encuestas destinadas a los trabajadores públicos de los Ayuntamientos, por lo que del total de municipios se determinó realizar la encuesta al 10% de ellos, con un criterio aleatorio, pero teniendo presente la densidad poblacional de cada uno, por lo anterior, se eligió incluir específicamente al Municipio de Puebla[32]; en total la densidad poblacional de los 22 municipios estudiados representa a

[32] El Municipio de Puebla cuenta con participación tanto en la cooperación descentralizada como en las RECODES, lo cual es de conocimiento público pues se puede percibir su participación en diversos foros y redes como se explicará más adelante, sin embargo, es importante incluirlo puesto que a diferencia de aquellos gobiernos locales más pequeños o intermedios representa un análisis más comparativo.

2,441,723 de habitantes, poco más de una tercera parte de la población total del Estado, distribuidos de la siguiente manera:

- 5 municipios con densidad poblacional menor a 10,000 habitantes.
- 11 municipios con densidad poblacional entre 10,000 y 50,000 habitantes.
- 3 municipios con densidad poblacional entre 50,000 y 100,000 habitantes.
- 3 municipios con densidad poblacional mayor a los 100,000 habitantes.

La encuesta fue realizada en un periodo de tres meses: octubre, noviembre y diciembre; con un formato electrónico, derivado de la contingencia sanitaria del COVID-19, puesto que se consideró que era la forma más viable para poder llevarla a cabo. El proceso consistió en dos etapas: la primera, fue realizar llamadas a los diversos Ayuntamientos como un primer contacto que permitiera iniciar la relación planteando el propósito y objetivos de la encuesta para invitarlos a su participación, mientras que, la segunda etapa fue el envío de la encuesta por medio de correo electrónico a aquellos que manifestaron interés por participar en el estudio; no obstante, cabe decir que las dos etapas se dieron en un proceso paralelo.

En las dos etapas, se realizaron un total de 52 llamadas telefónicas de las cuales se tuvo contacto con los responsables en 9 ocasiones, en el resto de los casos la atención fue por parte de recepcionistas que proporcionaron el enlace directo y el correo electrónico institucional en todos los casos. Además, se realizó el envío de 91 correos electrónicos en total, de los cuales se obtuvo respuesta por parte de 22 municipios, representando con ello una participación del 24.17%.

Ahora bien, la encuesta está compuesta por un total de 19 preguntas[33] con un formato de carácter mixto, es decir, preguntas cerradas de opción múltiple, con la intención de conocer su participación y conocimiento sobre las RECODES; mientras que, las preguntas abiertas permitieron profundizar en aquellos gobiernos locales que participan activamente con el fin de conocer con mayor detalle sus intereses y prácticas. Por lo anterior, la encuesta se estructuró en cuatro bloques:

- Primero: Identificación del municipio
- Segundo: Conocimientos Sobre Cooperación Descentralizada

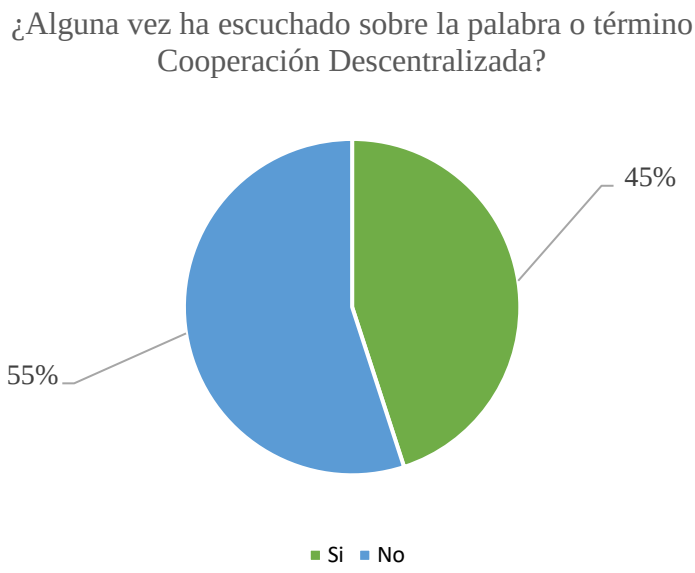
[33] La encuesta se puede visualizar en el apartado de anexos.

- Tercer: Participación en la Cooperación en las RECODES
- Cuarto: Intereses del Municipio

En el *primer bloque*, se identificaron los 22 ayuntamientos que participaron, por lo que se proporcionó el nombre del Ayuntamiento y el cargo público con el que contaban. Del total, 14 fueron respondidas por el Secretario General o perteneciente al área de la Secretaria General, dos fueron respondidas de manera directa por los presidentes municipales y sólo una encuesta fue respondida por una oficina exclusiva de asuntos internacionales, finalmente, los 5 restante variaron desde el área de turismo, la unidad de transparencia hasta la contraloría municipal; consideramos que esto último se debió en gran medida a que el municipio lo canalizó al área que consideró más pertinente para brindar dicha información.

El *segundo bloque*, por su parte, tuvo como fin conocer qué tan habituados están los municipios con el término de cooperación descentralizada, en donde sólo el 45 % reconoce haber escuchado el término, en comparación con el 55% que reconoce no estar familiarizados con este tal y como se observa en el Grafico 3.2.

Gráfico 3.2 Conocimiento sobre el término cooperación descentralizada



Fuente: Elaboración propia

Del 45% que reconoce haber escuchado el término, el principal medio por el cual mencionan haberlo reconocido fue por Internet o por parte del Gobierno del Estado, mientras que sólo dos reconocieron que fue por medio de un conocido o conferencia. Ahora bien, se destacan 6

principales beneficios según sus respuestas, las cuales pueden agruparse en: 1) Autonomía, 2) oportunidad de acceder a recursos internacionales, 3) la importancia de la inclusión de la participación ciudadana, 4) la relación con otros actores del SCID, 5) el protagonismo de los gobiernos locales y 6) el desarrollo local.

No obstante, resulta importante mencionar que de los municipios que reconocen el término de cooperación descentralizada y sus beneficios, son aquellos que se encuentran geográficamente en la región de Angelópolis, región que se caracteriza por estar en la zona capital del estado, por lo que podríamos deducir, en primera instancia, que dicho reconocimiento deviene de ser municipios periféricos y que, además, resaltan del resto por su mayor población en comparación con el resto de los municipios lo que indudablemente permite que dichos municipios busquen involucrarse con mayores actores locales, nacionales e incluso internacionales.

Por otra parte, el *tercer bloque* tuvo como fin identificar la participación de los municipios en las RECODES y al mismo tiempo, contrastarlo con el segundo bloque ya que en ocasiones se puede tener conocimiento de la práctica y no del término que se le da o, viceversa. En ese sentido, a la pregunta "¿sabía que su municipio puede colaborar con municipio(s) o gobierno(s) de otro país?", el 64% reconoció que sí conocen que pueden participar con gobiernos locales de otros países en comparación con el 36%, lo que a su vez coincidió con la pregunta "¿su municipio trabaja o colabora con otro municipio del Estado de Puebla?". Ambas preguntas nos permiten entender que la cooperación con otros actores ya sean internacionales o locales, se encuentra lo suficientemente visible pues al menos la mayoría reconoce que lo hacen o hicieron en el nivel local y, saben que podrían realizarlo a nivel internacional; esto nos remite a preguntarnos sobre si participan o no, en el SCID.

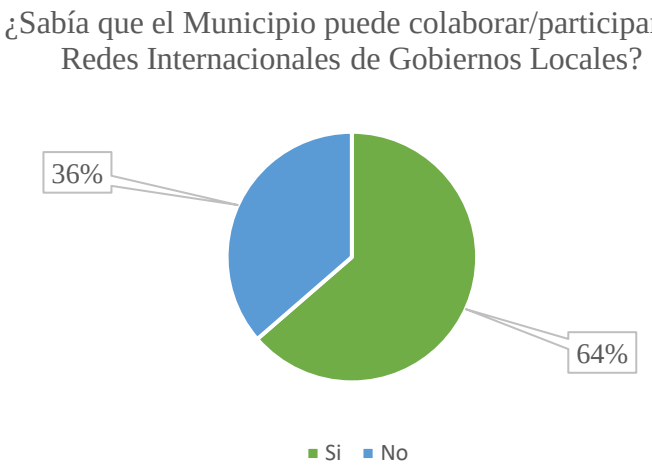
En contraste, cuando se les preguntó "¿su municipio ha trabajado anteriormente con un municipio/institución internacional/gobierno de otro país?", el 77% mencionó que no han participado con ningún actor de carácter internacional, por el contrario, sólo el 23% menciona haber tenido colaboración en el ámbito internacional, lo que abre la brecha entre aquellos que reconocen que pueden cooperar en el ámbito internacional y aquellos que lo han hecho, lo que nos hace cuestionarnos qué es lo qué está sucediendo con el 41% restante.

Por otra parte, respecto a la pregunta "¿su municipio cuenta con Oficina o, alguna persona encargada de monitorear y buscar relaciones/oportunidades internacionales?", nos encontramos con un panorama muy opuesto a las preguntas anteriores, pues sólo el 18% menciona que cuenta con un área o persona que se encarga de manera directa sobre la cooperación internacional, esto puede inferirse del hecho de que son municipios caracterizados por ser tener una mayor urbanización y población en comparación con el resto, por lo que se puede entender que se encuentran más involucrados con actores de carácter internacional y mediante este medio buscan dar mayor continuidad al trabajo que han realizado años anteriores o bien, hacia nuevas oportunidades.

En seguimiento, se consideró oportuno consultar más información sobre la participación del municipio, por lo que se realizó la pregunta: ¿el municipio cuenta con algún convenio internacional o ha tenido anteriormente?. Esta, nos permitió conocer más detalles sobre la participación del municipio y el conocimiento que tienen sobre las acciones que han realizado gestiones anteriores, por lo que las respuestas fueron muy diferentes, sólo el 23% está consciente que han tenido participación por medio de un acuerdo o convenio, en comparación hubo un 45% que asegura que no se ha contado con ninguna colaboración de este tipo. No obstante, el 32% admitió que desconocía si existía algún convenio de colaboración, lo que nos refiere a dos cuestiones: la primera es que posiblemente existe falta de coordinación entre las gestiones anteriores y la gestión en turno y, la segunda es que no existe un área específica o la adecuada profesionalización de los trabajadores en el ámbito de la cooperación internacional encargada de llevar un control de este.

No obstante, cuando se les preguntó de manera específica "¿sabía que el municipio puede colaborar/participar en Redes Internacionales de Gobiernos Locales?", la respuesta fue similar a las dos primeras, pues sólo el 64% reconoce que puede hacerlo en contraste con el 36% que presenta desconocimiento sobre la participación en redes como se observa en el gráfico 3.3; esto puede ser por dos motivos: por la falta de información sobre las RECODES o, por la falta de información sobre el SCID y la cooperación descentralizada y por ende, sus implicaciones.

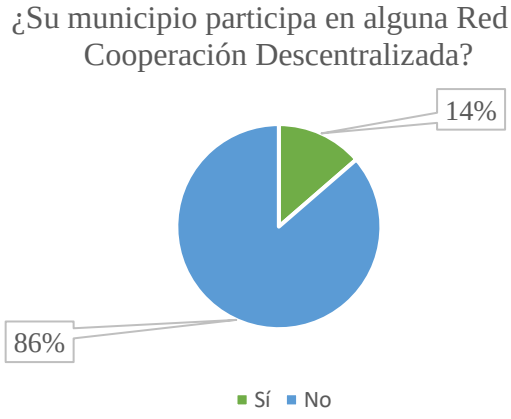
Gráfico 3.3 Conocimiento de municipios poblados de las Redes



Fuente: elaboración propia

En comparación con la pregunta anterior, de aquellos que reconocen que pueden participar en las RECODES, sólo el 14% menciona que participa o ha participado en alguna red, tal y como lo muestra el gráfico 3.3. Ahora bien, del 14% que respondieron participar o haber participado, mencionan que las redes son: Mesas de paz, Ciudades del Aprendizaje, CIDEU, *Rainbow Cities* e ICLEI, con una antigüedad de uno a dos años para el caso de las primeras dos redes, mientras que de las últimas se desconocen. Por lo anterior, se puede apreciar que las redes en las que participan son acordes al municipio y sus intereses, por ejemplo, en el caso de las últimas tres redes se muestra una clara tendencia a las redes de ciudades lo que resulta comprensible por ser el municipio con mayor dinamismo y ser la ciudad principal del estado, lo que les permite involucrarse con actores y experiencias que le abra la posibilidad de tener mejoras en el desarrollo urbano y sustentable.

Gráfico 3.4 Participación de municipios poblanos en Redes

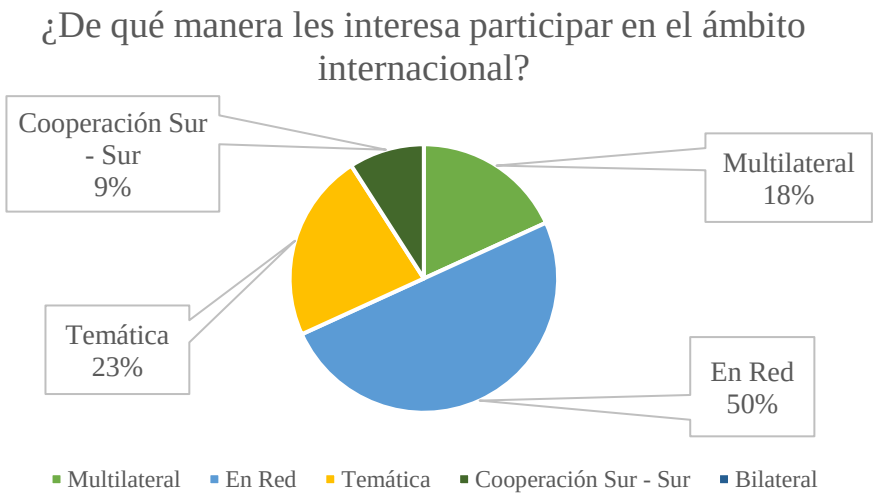


Fuente: elaboración propia

Este bloque nos remite cuestionarnos: qué es lo que sucede con los municipios que saben que pueden colaborar con otros gobiernos locales y en las RECODES, pero que, no lo hace. Asimismo, se percibe que más allá de lo anterior, existe una baja profesionalización con respecto al SCID y sus oportunidades y los que participan en las RECODES siguen siendo la minoría, para dar respuesta a estas preguntas es importante revisar el último bloque pues brinda un panorama más completo de la baja participación y del bajo interés por las RECODES.

El *último bloque* tuvo como objetivo poder reconocer con mayor detalle los intereses que tienen los municipios del Estado de Puebla en la cooperación descentralizada, pero, sobre todo, en las redes de cooperación descentralizada. Por lo anterior, se decidió empezar consultando: "¿de qué manera le interesaría participar en el ámbito internacional?", para esta pregunta se proporcionaron 5 tipos de cooperación, los cuales son: 1) Multilateral, 2) En Red, 3) Temática, 4) Cooperación Sur – Sur y 5) Bilateral.[34] El gráfico 3.5 recopila las respuestas de que entregaron los municipios que participaron en el estudio, cabe mencionar que se les brindó una opción para aquellos que quisiera agregar otra forma de cooperación pero no se recibió ninguna respuesta.

Gráfico 3.5 Preferencias de formas de cooperación



Fuente: Elaboración propia

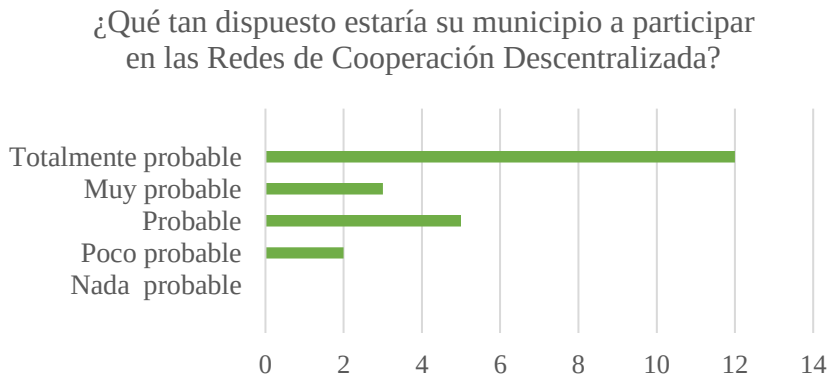
Como se puede observar, el 50% consideró que la cooperación en red es la que más les interesa para poder participar en el ámbito internacional, no obstante, debe considerarse que esta

[34] Estas opciones fueron consideradas las más comunes, por lo que se brindó una ligera explicación de cada una de ellas para que pudieran elegir la que más se apegaba al municipio, tanto con respecto a sus intereses como a las carencias que consideran deben resolver. Estas se pueden ver en la sección de anexos.

pregunta puede estar influenciada debido a que la encuesta fue encaminada a conocer más sobre esta modalidad. En continuación, siguió la cooperación por medio de alguna temática con el 23%, seguido de la multilateral con el 18% y finalmente la cooperación sur – sur con un 9%. No obstante, cuando se les preguntó "¿por qué eligió esa opción?", las respuestas fueron muy diversas para cada opción, en cuanto a la red fue porque se consideró el intercambio de experiencias y la posibilidad de la mejora de proyectos de desarrollo local, los que eligieron por temática consideraron los beneficios de trabajar en temas turísticos y otros intereses locales. Por otra parte, los que respondieron multilateral sopesaron la responsabilidad y los proyectos que pueden impulsar, en cambio para los que prefirieron la cooperación sur – sur, se decantaron porque consideran la afinidad y características similares como factor relevante en la cooperación.

Ahora bien, cuando se les preguntó "¿qué tan dispuesto estaría su municipio a participar con municipios/gobiernos de otros países?", se realizó por medio de una escala de Likert con la intención de dar una mejor perspectiva del interés de cada uno, como se puede percibir en el gráfico 3.6; en donde el 5 era totalmente probable y 0 nada probable, a lo que de los 22 municipios, 15 consideraron que es totalmente probable o muy probable que su municipio pudiera emprender acciones de cooperación descentralizada por el contrario, 7 estimaron que era probable o poco probable, lo que representa al 32% casi una tercera parte de los municipios que no ven necesaria esta forma de trabajo o bien, que no están muy familiarizados con sus implicaciones.

Gráfico 3.6 Disposición para participar en la cooperación descentralizada

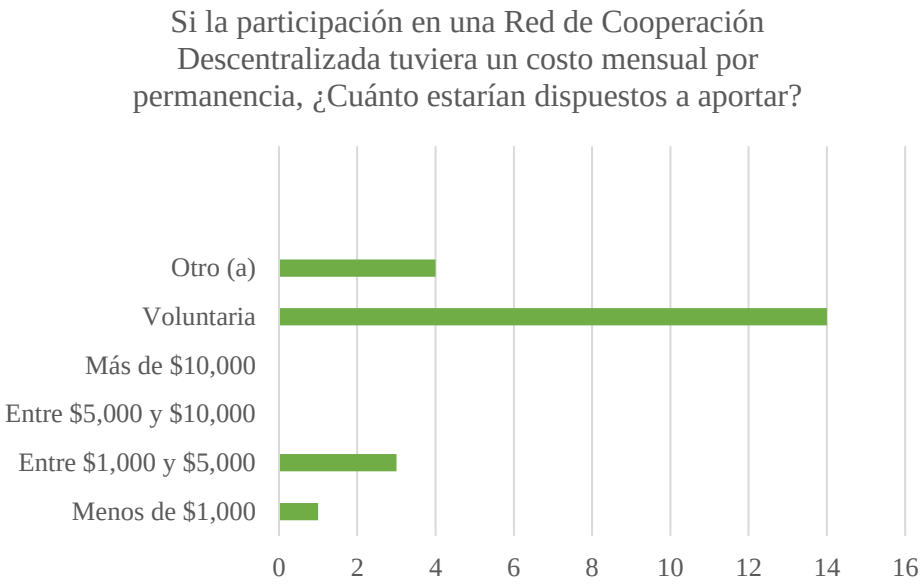


Fuente: elaboración propia

No obstante, más allá de la intención y del posible interés por participar en las RECODES, para poder reconocer realmente si se está dispuesto a participar, resulta importante

la pregunta: “si la participación en una red de cooperación descentralizada tuviera un costo mensual por permanencia, ¿cuánto estarían dispuestos a aportar?”. Esto, es debido en primera instancia, a que podría parecer que existe un alto porcentaje que busca o buscaría participar empero, cuando el tener acceso implica un costo o una cuota (ya sea anual o mensual) puede generar una opinión diferente y ser una de las causas por las que los gobiernos locales no consideran el participar en las RECODES. Esta pregunta en principio estableció 5 tipos de aportes (Menos de $ 1,000, entre $1,000 y $5,000, entre $5,000 y $10,000, más de $10,000 y voluntaria), además se brindó una opción para que agregaran lo que consideran pertinente u otra forma de aporte, dichas respuestas pueden observarse en el siguiente gráfico.

Gráfico 3.7 Aportación por la participación en RECODES[35]



Fuente: elaboración propia

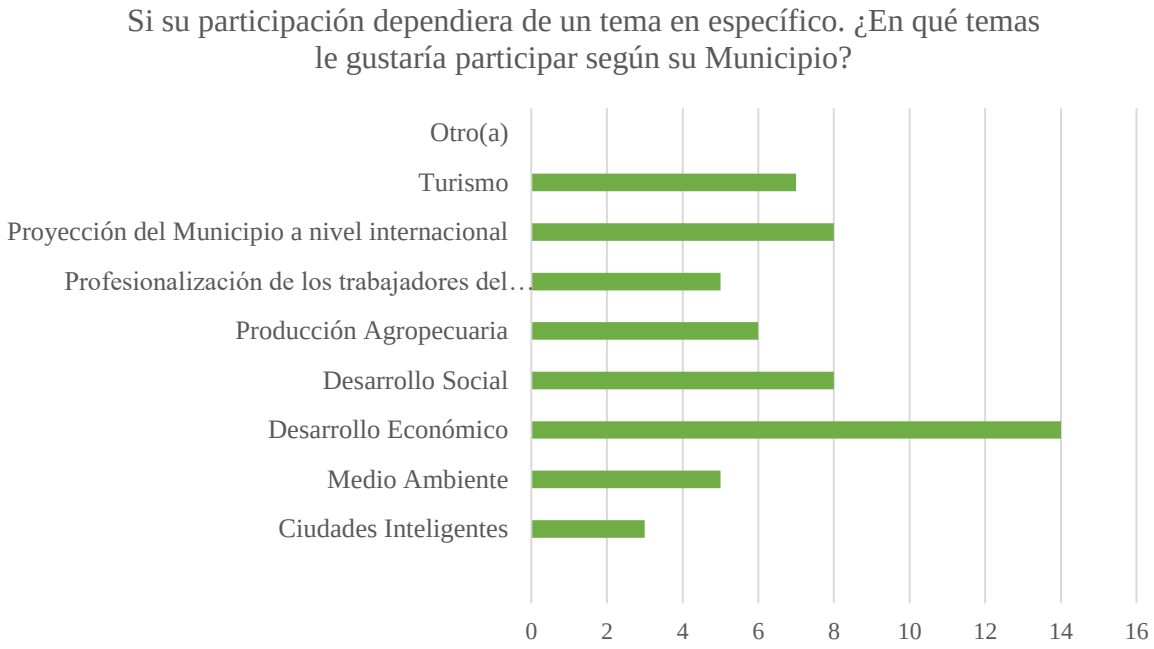
Como se muestra, de los 22 municipios que respondieron 14 estuvieron de acuerdo en hacerlo de manera voluntaria, mientras que sólo 4 estuvieron de acuerdo en realizar una aportación fija, mientras que los 4 restantes consideraron otra opción en donde 3 se sujetaban a consulta directa al presidente y 1 mencionó no realizar ningún tipo de aporte. Esto nos permite deducir que el interés en participar en las RECODES está relacionado con los gastos que genera su participación y posiblemente sea uno de los factores que condicionen la potencial participación pese a que las cuotas puedan ser accesibles. No obstante, resulta interesante

[35] Para los costos se tomó como referencia la cuota de la Red de Mercociudades de la Guía de participación y responsabilidades para los gobiernos locales miembros de la Red, versión 2019.

observar que hubo municipios que pese a tener un mayor ingreso hayan elegido la opción voluntaria lo que deja entrever que no estarían tan dispuestos a participar en redes que requieran cuotas y otro tipo de gastos.

Finalmente, en cuanto a la última pregunta "si su participación dependiera de un tema en específico. ¿en qué temas le gustaría participar según su Municipio?". Se realizó con el fin de recoger los intereses principales de los municipios[36] de tal manera que se pudieran ver los principales temas de interés y de las necesidades que observan en su municipio, estas se pueden observar a continuación:

Gráfico 3.8 Principales temas de interés de los municipios poblanos



Fuente: elaboración propia

El gráfico anterior, nos expone que el tema prioritario para la mayoría de los municipios es el de desarrollo económico, seguido del desarrollo social y la proyección del municipio a nivel internacional, mientras que el tercero y cuarto son turismo y producción agropecuaria respectivamente. Esto deja entrever que los municipios indudablemente buscan mejorar las condiciones de sus territorios en donde además del desarrollo económico y social, pueden ver en la proyección internacional una oportunidad para atraer posibilidades así como sucede con el turismo, una opción que les permite tener mayores ingresos puesto que cuentan con territorios

[36] Para esta pregunta se sugirió a los municipios elegir tres opciones como máximo.

que resultan atractivos por su cultura y medio ambiente y que al ser municipios más alejados de la capital del estado están conscientes de no contar con las mismas condiciones para la industrialización[37].

Ahora bien, respondiendo una de las preguntas más importantes que surgieron al momento de analizar las respuestas, como lo fue intentar comprender porque si se tiene conocimiento sobre la participación en las RECODES es que no osan hacerlo; podríamos decir que algunas de las posibles respuestas que pueden responder a esta pregunta puede deberse a que en muchas ocasiones las redes requieren de aportaciones de miembros y pese a que puedan desconocerse los costos o ser accesibles, sólo 7 municipios estarían dispuestos a realizar una aportación fija de manera anual o mensual, mientras que el resto prefiere realizarlo de manera voluntaria lo que podría generar un mayor grado de incertidumbre en las RECODES pues no se tendría un ingreso constante representando con ello un riesgo inminente de su continuidad.

Por otra parte, es importante no olvidar que del 55% que desconocía el término de cooperación descentralizada contrasta con el 36% que admitió desconocer las RECODES, expresando un vacío de información entre la concepción de ambas, de la forma en que funcionan y las oportunidades que podrían representar para los gobiernos locales, sin embargo, sólo el 14% participa en alguna red.

Por lo que, otro de los motivos que pueden responder a la pregunta anterior, es que pueden presentarse intereses particulares pues claramente existe una tendencia a temas de desarrollo económico y social, lo que podría inclinar la balanza hacia las redes temáticas aunque; también, podría tenerse una percepción del desarrollo económico como la única manera de acceder a mejores condiciones de desarrollo local, ignorando con ello otras alternativas y formas en las que se puede trabajar a través en redes como la UIM o CGLU no sean una opción.

Sin embargo, con los análisis de estas dos perspectivas; del análisis de las RECODES así como de la encuesta realizada, podemos reflexionar que: 1) aún se requiere mayor difusión e información sobre el SCID, la cooperación descentralizada y las RECODES, 2) se necesita un análisis de los intereses y necesidades del municipio y 3) la valoración del municipio sobre las

[37] Es importante recordar que para esta investigación el desarrollo económico y la industrialización no necesariamente se traducen en "desarrollo", pero que a diferencia de los municipios, probablemente estos los sigan trasladando a la interpretación tradicional del desarrollo.

diferentes RECODES y opciones de cooperación, poniendo en consideración qué es lo que buscan, su disposición por aportar, así como los valores para una mejor colaboración.

Esto último, es importante resaltarlo dado que algunas de las críticas devienen del hecho de que el trabajo de las redes no sólo depende de las acciones que emprenden sino del compromiso de sus miembros, de lo contrario las redes sólo reproducirán los vicios de la cooperación tradicional convirtiéndose en una simulación, y una simulación que daña profundamente al propio Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo y a uno de sus mecanismo de mayor dinamismo en los últimos lustros a nivel global, la Cooperación Descentralizada y su organización a través de Redes.

REFLEXIONES FINALES

El debate en torno al desarrollo es una discusión vigente, que pone en entredicho las premisas de este y los mecanismos tradicionales diseñados para alcanzarlo. Así, las Redes de Cooperación Descentralizada de Gobiernos Locales, son una forma de colaboración que, pese a estar enmarcadas en el SCID y los objetivos de este, responden de forma novedosa al mismo mediante la reconfiguración de sus propios mecanismos. Su propuesta va mucho más ligada al enfoque del desarrollo local, que en sí mismo es ya un enfoque distinto del desarrollo como se le concebía inicialmente.

En ese sentido, esta investigación, ha expuesto la necesidad de seguir construyendo una mayor base teórica que contribuya a clarificar la conceptualización de la cooperación descentralizada, pero también un diálogo necesario con la práctica que la construye de formas concretas como son las redes. En el plano teórico, la concepción de la cooperación descentralizada aún es un término relativamente confuso, estrechamente ligado al término de la paradiplomacia y en ocasiones hasta desconocido, pero que en la práctica dista mucho de ella. Esta similitud, expuesta a lo largo de la tesis, muestra que la línea divisoria entre una y otra suele ser difusa por lo que aún se requiere continuar debatiéndolo desde otros enfoques.

Otro de los problemas pendientes que se han se hizo explícito, es la falta de consenso en torno a la llamada cooperación descentralizada no oficial y oficial, para incluir o no a los gobiernos locales. Mientras que, el menor análisis teórico imposibilita valorar el grado de impacto que puede tener en las acciones desplegadas y que realizan los gobiernos locales que participan en las redes pero también en otras formas de cooperación descentralizada, por lo que se vuelve indispensable un análisis cuantitativo de sus posibles impactos.

De manera contrastante, el diagnóstico realizado a municipios del Estado de Puebla muestra el amplio desconocimiento que se presenta sobre los beneficios y oportunidades que se pueden generar con su participación en las redes de cooperación descentralizada, así como sobre las formas de trabajar bajo ese esquema. Se observa que las redes siguen viéndose como opciones de segundo, e incluso de tercer grado para un gobierno local, pues existen casos en donde pese a la existencia de un amplio interés de los gobiernos locales por participar en las redes, las cuotas o gastos que pudieran generarse contrastan con la realidad, lo que nos enfrenta ante nuevas interrogantes como ¿los municipios de menor población estarían dispuestos a

participar si no requirieran membresías fijas? ¿los municipios realmente se comprometerían a la colaboración en redes si las redes no requirieran de membresías?

Sin embargo, las anteriores preguntas no son las únicas que se asoman, sino existen otras incluso aún más importante cómo los posibles beneficios de participar en las redes en contraste con la inversión que significaría para un gobierno local, lo cual, consideramos que dependerá en mucho de qué tipo de red sea la elegida y si está realmente se adapta a las necesidades que se pretenden cubrir. Es decir, las redes pueden significar beneficios siempre y cuando exista la voluntad política por colaborar y trabajar en beneficio de la sociedad, pero también si la red realmente cumple con los objetivos que presentan. De lo contrario, las redes pueden significar una "moda" y una forma de relacionarse entre gobiernos locales que no aportan a los objetivos que en su teoría se exponen.

Mientras que, para el caso de México se muestra que las RECODES aún se encuentran en pleno crecimiento y aunque nuestro análisis se focalizó al caso poblano, permitió exponer un breve panorama de estos, lo que deja entre ver la necesidad de realizar un análisis más amplio con el objetivo de sopesar aquellas ciudades con mayor experiencia, sino de indagar en mecanismos óptimos para la difusión y fomento de esta. Ahora bien, pese algunos de los aportes mostrados por el diagnóstico poblano, también suscitaron diversas preguntas que son propias de esta forma de colaboración y que van más allá de nuestro país, las cuales aún falta por responder como el por qué las RECODES siguen en aumento y, si esto resulta sostenible en el tiempo o incluso, si en el largo plazo, podría representar un desgaste para los gobiernos locales ante la multiplicidad de redes.

Otra de las grandes incógnitas que requieren mayor profundidad de estudio, es la forma de organización de las RECODES. Esto puede demorar debido a la falta de colaboración de las propias redes o por las dinámicas tan complejas que se presentan en su forma de organizarse como la de CGLU, no obstante, ello permitiría dar respuesta a parte de los avances que ha tenido cada una de ellas, respondiendo incluso si por medio de las redes, se permite compartir los conocimientos entre redes sobre sus formas de organización y trabajo, así como las dificultades que tienen en común.

La pandemia del coronavirus 19 (COVID-19) ha puesto en evidencia y ha acentuado dramáticamente los diversos problemas que existen en el ámbito político, económico, social y

medioambiental en todos los niveles de gobierno. En contraparte, también ha expuesto de manera notoria la importancia de los gobiernos locales en la gobernanza y la manera en que sus decisiones/acciones afectan a la sociedad ante un problema como lo es en este caso, la salud pública; esto debido a que los gobiernos locales encabezan el primer frente ante un problema de salud mundial y son los primeros que deben establecer medidas estratégicas para mitigar la situación en el corto plazo.

Un par de ejemplos de iniciativas locales en respuesta a la pandemia, son la iniciativa de *Cities for global health*, impulsada por diversas ciudades del mundo, así como el *Intercambio de buenas prácticas* en respuesta al COVID-19, impulsado por Belo Horizonte. Ambas son un claro ejemplo que representa parte del trabajo que realizan los gobiernos locales ante procesos coyunturales, pues dicho intercambio de experiencias y acciones ha permitido la posibilidad de tomar mejores decisiones.

Sin embargo, los medios de comunicación así como la academia dan poca difusión a estas acciones emprendidas, reforzando el poco protagonismo que tienen y por ende, los impactos positivos o negativos que pudieran tener. De esta manera, resulta sumamente difícil de estimar los alcances que se obtuvieron dejando entrever que aún existe mucho trabajo por hacer en cuanto a su reconocimiento no sólo en el SCID, sino también, en la sociedad civil. Por otra parte, evaluar dichos resultados aún está muy lejos de suceder pues los principales análisis siguen enfocados a la cooperación tradicional y a las acciones que se emprenden desde los gobiernos nacionales y los organismos multilaterales.

Finalmente, resulta evidente decir que la cooperación descentralizada aún se encuentra en pleno crecimiento, pero, sobre todo, es indudable decir que las redes de cooperación descentralizada de gobiernos locales como campo de estudio son todavía un ámbito por explorar no sólo en relación a su impacto en el desarrollo local, sino incluso, dentro del propio Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esto nos remite a cuestionarnos si en un futuro las redes de cooperación podrán consolidarse y a la vez, ganar ese reconocimiento de los gobiernos locales en los procesos de desarrollo ante un mundo tan complejo como al que nos enfrentamos en la actualidad o bien, si se establecerán como una forma de cooperación pasajera.

ANEXOS

Batería de Preguntas

Este cuestionario tiene como finalidad conocer la participación de los municipios pertenecientes al Estado de Puebla en diversos mecanismos de la Cooperación Internacional, concretamente en diversas redes. Esto como parte de la tesis "La cooperación descentralizada de gobiernos locales en redes ", la cual tiene como objetivo analizar dichas redes.

AVISO DE PRIVACIDAD.

Toda la información aquí recabada será manejada de manera confidencial con el fin de analizar la internacionalización de los municipios del Estado de Puebla, se les garantiza que la información otorgada tendrá usos académicos y será trabajada en acuerdo con los otorgantes. Asumiendo la responsabilidad quién hace la investigación de su adecuado uso.

Datos de Identificación

1. Municipio que responde:
2. Cargo y Área del informante:

Conocimientos Sobre Cooperación Descentralizada

3. ¿Alguna vez ha escuchado sobre la palabra o el término "Cooperación Descentralizada"?

   Sí / No

3.1 ¿Cómo conoció la Cooperación Descentralizada?

a) A través de un Conocido (a)
b) Eventos, Conferencias o Foros
c) Secretaría de Relaciones Exteriores – AMEXCID
d) Internet
e) Gobierno del Estado

3.2 ¿Cuáles son los beneficios que considera tiene la Cooperación Descentralizada?

Participación en la Cooperación Internacional

La Cooperación Descentralizada, consiste en relaciones de trabajo entre gobiernos locales (municipios, juntas auxiliares, gobiernos estatales, etc.) de diferentes países, asociaciones civiles locales y actores internacionales. Esta forma de colaboración puede darse por medio de un proyecto, acuerdo o en red(es), etc. Algunos ejemplos de Cooperación Descentralizada son:

- Acuerdo de Colaboración entre el H. Ayuntamiento del Municipio de Puebla (México) y la Agencia Francesa del Desarrollo (Francia).
- Proyecto de Cooperación entre el País Vasco (España) y la zona Altos de Chiapas (México).
- Acuerdo de hermanamiento entre la ciudad de Córdoba (Argentina) y la ciudad de Turín (Italia).

4. ¿Sabía que su Municipio puede colaborar con municipios o gobiernos de otros países?
   Sí / No
5. ¿Sabía que el Municipio puede colaborar/participar en Redes Internacionales de Gobiernos Locales?
   Sí / No
6. ¿Su Municipio trabaja o colabora con otro Municipio del Estado de Puebla?
   Sí/No
7. ¿Su municipio cuenta con una Oficina o, alguna persona encargada de monitorear y buscar relaciones/oportunidades internacionales?
   Sí/No
8. ¿Su Municipio ha trabajado anteriormente con un Municipio/Institución Internacional/Gobierno de otro país?
9. Sí/No
10. ¿El Municipio cuenta con algún convenio internacional o ha tenido anteriormente?
    Sí / No
11. ¿Su municipio participa en alguna Red de Cooperación Descentralizada?

11.1 ¿En qué Red(es) participa?

11.2 ¿Desde hace cuánto tiempo participa?

Intereses del Municipio

12. ¿De qué manera le interesaría participar en el ámbito internacional?
    a) En Red(es). Esta forma de participación es por medio de una red generalmente integrada por tipos de gobiernos locales de diferentes países. Los beneficios van desde profesionalizar a los trabajadores del municipio, elaborar proyectos de desarrollo o compartir experiencias con otros municipios
    b) Proyecto Bilateral. Esta forma de participación se da únicamente entre dos actores o gobiernos locales, por ejemplo, la colaboración entre el Municipio de Guadalajara y el Municipio de París.
    c) Multilateral. Esta forma de participación es por medio de una relación o proyecto con un organismo internacional como la ONU, el Banco Mundial, etc.
    d) Por temática. Esta forma de participación es focalizada hacía un tema en particular, por ejemplo: el turismo, el medio ambiente, etc.
    e) Cooperación Sur-Sur. Esta forma de participación se caracteriza por establecer colaboración entre gobiernos locales que forman parte de países considerados subdesarrollados o en vías de desarrollo

f) No me interesaría.

12.1 ¿Por qué eligió esa opción?

13. ¿Qué tan dispuesto estaría su Municipio a participar en Redes de Cooperación Descentralizada?

Nada probable	1	2	3	4	5	Muy Probable

14. Si la participación en una Red de Cooperación Descentralizada tuviera un costo mensual por permanencia, ¿Cuánto estarían dispuestos a aportar? *
    a) Menos de $2,000
    b) Entre $2,000 y $5,000
    c) Entre $5,000 y $10,000
    d) Más de $10,000
    e) Voluntaria
    f) Otro

*El costo de referencia utilizado está basado en la cuota anual de la Guía de Participación y Responsabilidades de Mercociudades a la versión 2019[38]

15. Si su participación dependiera de un tema en específico. ¿En qué temas le gustaría participar según su Municipio?
    a) Ciudades Inteligentes (Smart Cities)
    b) Medio Ambiente
    c) Desarrollo Económico
    d) Desarrollo Social
    e) Producción Agropecuaria
    f) Profesionalización de los Trabajadores del Municipio
    g) Proyección del Municipio a Nivel Internacional
    h) Turismo

[38] a) Ciudades de menos de 100.000 habitantes: US$ 500; b) Ciudades de 100.000 a 499.999 habitantes: US$ 2.000; c) Ciudades de 500.000 a 999.999 habitantes: US$ 3.000; d) Ciudades de 1.000.000 a 1.999.999 habitantes: US$ 4.000; e) Ciudades de 2.000.000 a 2.999.999 habitantes: US$ 5.000; f) Ciudades de 3.000.000 y más habitantes: US$ 6.000, En Mercociudades. *Guía de participación y responsabilidades para los gobiernos locales miembros de la Red*, versión 2019, disponible en: https://mercociudades.org/descarga/guia-de-participacion-responsabilidades-ciudadesmiembros/ consultado el 28 de septiembre de 2020.

REFERENCIAS

Alburquerque, Francisco (2003). "Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local", Instituto de economía y geografía, consejo superior de investigaciones científicas, Madrid.

Alburquerque, Francisco; et al (2002). *Desarrollar lo local para una globalización alternativa Bilbao*, Hegoa, 1 vol., 23 cm, pp. 194.

Alonso, José Antonio (2012). El sistema internacional de cooperación para el desarrollo. Módulo I, *Desarrollo y Cooperación*, UNED, OEI.

AMEXCID - PNUD (coords.) (2017). *Mapeo de proyectos y acciones de cooperación internacional de gobiernos subnacionales en México*, AMEXCID - PNUD, México,

Ayala Martínez, Citlali (2012). "Aspectos teórico-conceptuales de la cooperación internacional para el desarrollo". En Ayala Martínez, Citlali & Pérez Pineda, Jorge A. (coords.) (2012). *Manual de cooperación internacional para el desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, Instituto Mora, México, 1a. Ed., p. 246.

Ayllón, Bruno (2007). "La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales", en *Carta Internacional*, Vol. 2, Núm. 2, 32 - 47.

Batista, Sinoel, Freire Lima, María Fernanda, Fronzaglia, Mauricio. (S/F). *Redes de ciudades*.

Boisier, Sergio (1999). *Desarrollo (local), ¿de qué estamos hablando?*, Chile.

Bustelo, Pablo (1998). *Teorías económicas del desarrollo económico*, Síntesis, España.

Cabrero Mendoza, Enrique & Díaz Aldret, Ana (2012). "La acción local en periferias urbanas marginadas de México ¿Nuevas o viejas institucionalidades?", En *Gestión y Política Pública*, vol. 21, pp. 83-129.

Calduch Cervera, Rafael (1991). "Capítulo 5, los actores internacionales", en *Relaciones Internacionales*, Edit. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.

Cardarello, Antonio & Rodríguez, Jorge (2007). *Redes de ciudades, una herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada*.

Castillo Blanco, Federico & Quesada Lumbreras, Javier Eduardo (2009). "La Acción de Cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas", en *Las ciudades y poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas*.

Cimini Salles, F. & Santos Vieira, Silvia Guiomar (2014). La capacidad de poder de los gobiernos locales en el campo del desarrollo: un análisis de la posición de Minas Gerais a partir de 2003, en, *Apuntes. Revista de Ciencias Sociales*, N° 74, Vol. XLI, primer semestre 2014: pp. 169-195.

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (10 de diciembre de 2020a). *¿Quiénes somos?*, https://www.uclg.org/sites/default/files/quienes_somos._cglu.pdf

Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) (11 de diciembre de 2020b). *Estatutos De La Organización Mundial De Ciudades Y Gobiernos Locales Unidos*, https://www.uclg.org/sites/default/files/sp_constitution_2013_.pdf

Cornago Prieto, Neto (2001). "Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación", en Aldecoa Luzarraga, F., Keating, M. (2001). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Madrid, Marcial Pons.

De la Varga Mas, Octavio (2014). "¿Definición de la cooperación descentralizada?: orígenes, aproximaciones y retos de futuro", en Paradiplomacia (2014). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia, Savoir-Faire, La cooperación descentralizada entre Francia y América Latina*. Año 3, número especial, TIP, Chile y Argentina.

Del Huerto Romero, María del (2004). "La cooperación descentralizada: Nuevos desafíos para la gestión urbana", en *Urbano,* Universidad del Bío Bío, vol. 7, núm. 9, mayo, Chile, pp. 76-85.

Del Huerto, Romero, María (2004). "Una aproximación contextual y conceptual a la Cooperación Descentralizada", en *Tejiendo Lazos entre Territorios. La Cooperación Descentralizada Local UE-América Latina,* Diputación de Barcelona, Municipalidad de Valparaíso, 2004

Diario El País (5 de mayo de 2004). *Nace la organización mundial de ciudades, cuya sede estará en Barcelona*, consultado el 10 de diciembre de 2020.

Díaz Abraham, Leonardo (2018). "La acción de la cooperación internacional para el desarrollo mediante redes: el caso de la ciudad de México", en Ponce Adame, Esther; Lucatello, Simone (2018). Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México. 2da ed., LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, CGCID, REMECID.

Díaz, Abraham Leonardo (2015). "La acción internacional de los gobiernos locales". Evolución teórica para consolidar la práctica, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 104, pp. 33-47.

Díaz, Javiera (2014). "Hacia la horizontalidad y descentralización de las relaciones internacionales Estudio sobre Cooperación Sur-Sur Descentralizada (CSSD)" en *América Latina, Colección de Estudios de Investigación* / Número 8, Observatorio de Cooperación Descentralizada, Diputación de Barcelona, Intendencia de Montevideo.

Dubois A, Alfonso (s/f). "Desarrollo", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, consultado el 24 de enero de 2020, visto en: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/67

Dubois B, Alfonso (s/f). "Cooperación Descentralizada", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, consultado el 27 de enero de 2020, visto en: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/42

Dubois C, Alfonso (s/f). "Comité de Ayuda al Desarrollo", en *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*, consultado el 30 de enero de 2020, visto en: http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/25

Encuesta Intercensal (2015). Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Puebla / Instituto Nacional de Estadística y Geografía. -- México: INEGI, c2015.

Encuesta Intercensal (2015). Principales resultados de la Encuesta Intercensal 2015: Estados Unidos Mexicanos / Instituto Nacional de Estadística y Geografía. -- México: INEGI, c2015.

Enríquez Alberto & Ortega Manuel (2007). "Cooperación descentralizada; del asistencialismo a la visión de los socios", en *II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL Guatemala*.

Fernández, González (2006). "¿Es el desarrollo local el ámbito más adecuado para la cooperación descentralizada?", en Del Olmo, Enrique; Sancho i Vendrell, Alfonso, et al (2006). *Riesgos y oportunidades en la cooperación descentralizada, superar las inercias y construir espacios nuevos*, PTM mundubat.

Giménez García, Isabel & Soto Personat, Grisela (2013). "Aproximación a la cooperación internacional para el desarrollo", en: Agost Felip, Ma. Raquel, et al (coord.) (2013). *Cooperación descentralizada pública: introducción, enfoques y ámbitos de actuación*, Universitat Jaume I.

Gómez Galán, Manuel & Sanahuja, Antonio (1999). *El sistema internacional de cooperación al desarrollo, una aproximación a sus actores e instrumentos*. CIDEAL, Madrid.

Granato, Leonardo & Oddone, Nahuel (2008). "Mercociudades Red de Integración", en *Capital Intelectual*, Argentina, pp. 96.

Granato, Leonardo & Oddone, Nahuel (abril-2010). La cooperación internacional de las ciudades en un contexto de integración regional. Herramienta para el desarrollo, en *Versus Académica*.

Grandas Estepa, Denisse Amara (2010). "La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo", en *Revista Análisis Internacional (RAI)*, núm. 1, UTADEO.

Grasa, Rafael & Sánchez Cano, Javier (2013). "Acción internacional y en red de los gobiernos locales: el caso de la ayuda para el desarrollo" en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm.104, pp. 83-105.

Gutiérrez Goiria, Jorge, Villena, Unai & Malagón, Eduardo (2012). "¿Nuevas prácticas o réplica a otra escala? la cooperación descentralizada y su especificidad desde el caso del país vasco", en *Revista de Economía Crítica*, núm. 14, Universidad de País Vasco.

Habermas, Jürgen (1999). *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, pp. 447.

Koldo, Unceta (2014). *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir, debates e interrogantes*, 1ª ed., Abya – Yala, Quito.

Lang, Miriam & Mokrani, Dunia (comps.) (2011). *Más allá del Desarrollo. Grupo permanente de trabajo sobre alternativas al desarrollo*, Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg, Ecuador.

Latouche, Serge (2007). *Sobrevivir al Desarrollo, de la descolonización del imaginario económico a la construcción de una sociedad alternativa*. Icaria Más Madera, España.

Lemus Delgado, Daniel Ricardo (2017). "Regímenes de verdad: El comité de ayuda al desarrollo y la narrativa histórica de la cooperación internacional para el desarrollo", en

Domínguez, Rafael & Rodríguez Albor, Gustavo (2017). *Historia de la cooperación internacional desde una perspectiva crítica*, Uniautónoma, Colombia, pp. 196.

Malé, Jean Pierre & Cors Carla (2015). "Las relaciones "internacionales" de las ciudades y los gobiernos locales: autonomía, especificidad y potencial de cambio", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 104, agosto - mayo, pp. 49-78.

Malé, Jean-Pierre (2006). "Especificidades de la Cooperación Descentralizada Pública: Actores, Contenidos y Modelos". Documento realizado para la Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada Local UE-AL. Montevideo, marzo, 2006.

Metropolis (5 de diciembre de 2020). *About us*. https://www.metropolis.org/about-us

Murguialday, C., Pérez De Armiño, K. & Eizagirre, M. (2000). *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Icaria, Hegoa, España.

Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina (Dir.) (2008). *La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada*, Barcelona.

Oddone, Nahuel (2016). "La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en américa latina", en *Revista 89.2, Revista relaciones internacionales, Escuela de Relaciones Internacionales*, Universidad Nacional, Costa Rica. Julio-diciembre de 2016, pp. 47-81

Oddone, Nahuel (2019). "Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas", en Enríquez Bermeo, Francisco (coord.) (2019). *Paradiplomacia y desarrollo territorial, Serie Territorios en Debate*, núm. 9, Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE, Abya-Yala, Incidencia Pública Ecuador, 1a ed., Ecuador, pp. 216.

Oddone, Nahuel Carlos (2008). *La Red de Mercociudades: Globalización, integración regional y desarrollo local*. Observatorio de la Economía Latinoamericana, Servicios Académicos Intercontinentales SL.

Odonne, Nahuel & Granato, Leonardo (2008). "Gobiernos Locales Y Redes Asociativas: Estrategias Para La Ciudad Digital. Apuntes Sobre La Experiencia Argentina", en *Tendencias Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas* Universidad de Nariño, vol. IX No. 2, 2do. Semestre 2008, páginas 69-85

Ospina Bozzi, Sonia Margarita (2001). "Globalización y desarrollo local: hacia una perspectiva municipalista", en *Revista de Estudios Sociales*, Universidad de Los Andes, núm. 8, enero, Colombia.

Ponce Adame, Esther (2018). "Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada", en Ponce Adame, Esther, et. al. (2018). *Teoría y práctica de la Cooperación Internacional para el Desarrollo. Una perspectiva desde México*. 2da ed., LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, CGCID, REMECID.

Red de Mercociudades (30 de noviembre de 2020a). *¿Quiénes somos?, Mercociudades*. https://mercociudades.org/mercociudades/

Red de Mercociudades (30 de noviembre de 2020b). *¿Quiénes somos? Ciudades miembro*. https://mercociudades.org/ciudades-miembro/

Red de Mercociudades (30 de noviembre de 2020c). *¿Quiénes somos? temáticas.* https://mercociudades.org/estructura-y-autoridades/tematicas/

Red de Mercociudades (30 de noviembre de 2020e). *Guía de participación y responsabilidades de Mercociudades*. https://mercociudades.org/descarga/guia-de-participacion-responsabilidades-ciudadesmiembros/

Reglamento (CE) N° 1659/98 del Consejo del 17 de julio de 1998 sobre la cooperación descentralizada, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 30 de julio de 1998.

Rist, Gilbert (2002). *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Catarata, Madrid.

Rodríguez Cuadros, Manuel (mayo - agosto 2009). "Diplomacia y cooperación descentralizada: un instrumento para el desarrollo y la gobernabilidad de las regiones", en *Gobernanza Local*, ILADIR, año 1, núm. 2, mayo - agosto 2009.

Rondinelli, D., Nellis, J. et al (1983). *Decentralization in developing countries: a review of recent experience*, The World Bank, U.S.A.

Ruiz Seisdedos, Susana (2008). "La cooperación descentralizada, un nuevo modelo de desarrollo: análisis de las relaciones España-nicaragua", en *Historia Actual Online (HAOL)*, núm. 15 (invierno, 2008), 107-120.

Sánchez Cano, Jesús (2015). "Redes de gobiernos locales y una nueva agenda mundial: una perspectiva multinivel", en Proyecto AL-LAS (2015). *Cahiers de la coopération décentralisée, l'action internationale des collectivités locales n°5*, Cités unies france

Sebastián, Jesús (2000). "Las redes de cooperación como modelo organizativo y funcional para la I+D", en *Redes*, vol. 7, núm. 15, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, pp. 97-111.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Coordinación Política (2009). *Programa Mexicano De Hermanamientos Y Cooperación Internacional Descentralizada: La Diplomacia Federativa En Acción. Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano*, 1a ed.

Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*, Planeta, 1a ed., 1a reimp., México.

Socas, Nicolás & Hourcade, Odile (2009). "La cooperación internacional", en Chiani & Scartascini (coords.) (2009). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. 1a ed., Konrad-Adenauer-Stiftung, ACEP, Buenos Aires, p. 24

Unión Iberoamericana de Municipalistas (2 de diciembre de 2020). *Misión, visión y valores*. https://www.uimunicipalistas.org/mision-vision-valores/

Unión Iberoamericana de Municipalistas (2 de diciembre de 2020b). *Territorios*. https://www.uimunicipalistas.org/territorios/

Unión Iberoamericana de Municipalistas (2 de diciembre de 2020c). *Informes de Auditorías*. https://www.uimunicipalistas.org/en-uim-somos-transparencia/

Velázquez Flores, Rafael & Schiavon, Jorge A. (2009) “Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México”, en: *Documentos de Trabajo del CIDE*, núm. 187, (julio 2009), México.

Zapata Garesché, Eugene & Arjona Caycedo, Paola Andrea (2014). “Las redes de ciudades en el mundo actual: tejiendo lazos para la internacionalización”, en Paradiplomacia (2014). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia. Savoir-Faire. La cooperación descentralizada entre Francia y América Latina*, año 3, número especial, TIP, Chile y Argentina.

Zapata Garesché, Eugene (2015). “Las alianzas de ciudades y gobiernos locales como germen de un mundo nuevo” en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 104, pp. 69-79.

Zapata Garesché, Eugene D. (2007). *Manual práctico para internacionalizar la ciudad, guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea - América Latina*, vol. 1, Barcelona.

Zeraoui, Zidane (2016). “Para entender la paradiplomacia”, en *Desafíos*, vol. 28, núm. 1, Bogotá, enero.