



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades

**El marco institucional de la cooperación internacional
descentralizada para el desarrollo local en México: el caso de
Quintana Roo (1992-2014)**

TESIS

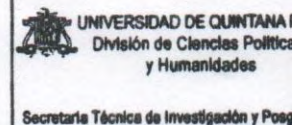
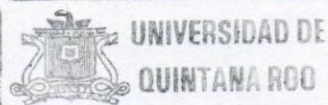
Para obtener el grado de
**MAESTRA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A
LOS ESTUDIOS REGIONALES**

Presenta

Mitzi Tamara López Murrieta

Director de Tesis

Dr. Héctor Leonardo Rioja Peregrina.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

División de Ciencias Políticas y Humanidades



Tesis elaborada bajo la supervisión del comité de Tesis del programa de Maestría y aprobada como requisito para obtener el grado de:

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES APLICADAS A LOS ESTUDIOS REGIONALES

COMITÉ DE TESIS

Director:

Dr. Héctor Leonardo Rioja Peregrina.

Asesora:

Dra. Jazmín Benítez

Asesor:

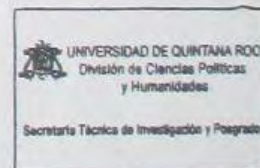
Dr. Rafael Romero Mayo

Asesor (suplente):

Dra. Natalia Armijo Canto

Asesor (suplente):

Dr. Rafael Velázquez Flores



Chetumal, Quintana Roo, Junio de 2015

Agradecimientos.

Sin duda, agradezco el apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por incentivar la entrega de jóvenes mexicanos a la investigación encaminada a la propuesta y el desarrollo. Agradezco especialmente al Dr. Leonardo Rioja por su impulso, acompañamiento y apoyo permanente, incluso desde la distancia. Gracias infinitas. Agradezco a quienes con sus comentarios y críticas contribuyeron al enriquecimiento de este trabajo, sobre todo a la Dra. Jazmín Benítez, el Dr. Rafael Velázquez y, de manera especial, a la Dra. Crucita Ken quien desató los nudos de las ideas cuando más enmarañadas estaban.

Mi mayor agradecimiento eterno es con Eusebio y Leslie. Agradezco a la vida por su guía y amor. Gracias por su ejemplo permanente de perseverancia, disciplina y trabajo. Gracias por las palabras de aliento durante este ciclo, por su confianza, por los apapachos y regaños telefónicos, gracias por escucharme y por los días más difíciles en los que siempre estuvieron presentes. Gracias por creer en mí. La herencia más preciada que tengo de ustedes es saber cómo disfrutar lo que hago intensamente y gozar la vida a través de ello. Les amo. Gracias mami, gracias papi.

A Hugo, por tu amor y nuestra vida juntos en Chetumal. Por siempre estar a lo largo de este proceso. Por las mañanas de trabajo en las que tu café preparado me levantaron el alma, por tus noches de sueño sacrificadas para acompañar el sonido de las teclas de mi computadora, por escuchar mis discusiones internas cuando las ideas se reunían todas en una sola. Por impulsarme, por tenerme paciencia, por insistir, por vivir de la mano este ciclo conmigo.

A Samantha y Pamela, por su extraordinaria complicidad, por estar caminando juntas en esta aventura y por ser siempre mis mejores amigas. Gracias a las mujeres más importantes en mi vida y mis más audaces críticas por no dejarme claudicar e impulsarme. Gracias por escucharme, por leerme, por estar siempre. A Valentina, porque su vida inspiró y acompañó este ciclo y por el deseo de verla ser lo que más quiera ser.

A Luz. Porque sin tu apoyo y fe, no lo hubiera logrado. Gracias, amiga, por darme la oportunidad de venir a Chetumal y explorar no solo a esta tierra tan naturalmente hermosa, sino también de explorar otros espacios de crecimiento personal y profesional que cambiaron mi vida. Gracias por dejarme ser parte. A Angélica, Karen, Nora y Flor, por su amistad, asesoría y apoyo incondicional desde la distancia.

A *Las Fuereñas*, por la sororidad chetumaleña que nos unió y nos hizo familia en la tierra que no nos vio nacer. Por las noches en vela, los enojos, las enfermedades y las crisis acompañadas. Por las risas, la fiesta, las marquesitas y el hermoso mar. Gracias.

A Eufracia, porque tu amor y tu voz me acompañan todos los días. Para ti, abuela.

Índice.

	Pág.
Introducción.	1
Capítulo 1. Consideraciones teórico- metodológicas en el análisis de la cooperación internacional descentralizada y el desarrollo local.	7
1.1. Aspectos teóricos sobre la hermenéutica de la acción social y su expresión como cooperación internacional.	7
1.1.1. Consideraciones sociológicas para la comprensión e interpretación de la cooperación internacional.	8
1.1.2. Neorrealismo <i>versus</i> neoliberalismo: algunos rasgos teóricos sobre la centralidad y descentralización de las funciones del Estado.	13
1.2. La descentralización como articulador de acciones de cooperación internacional y el desarrollo local.	16
1.2.1. El desarrollo local desde un enfoque regional del desarrollo.	19
1.2.2. La cooperación internacional descentralizada.	24
1.3. La relación interinstitucional de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local a partir del modelo neoinstitucionalista.	30
1.3.1. Neoinstitucionalismo racional y neoinstitucionalismo sociológico.	31
1.3.2. El modelo de interdependencia compleja de la cooperación internacional descentralizada.	37
Capítulo 2. Cooperación internacional y desarrollo.	46
2.1. El esquema de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en el contexto de la actual sociedad internacional.	47

2.2. Rasgos sobre la cooperación internacional descentralizada y los modelos de desarrollo.	51
Capítulo 3. El marco institucional de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local de México.	54
3.1 Cooperación internacional en México: instituciones y acciones.	54
3.1.1 El papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo.	54
3.2. México y la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.	63
3.2.1 El federalismo y los municipios en México.	63
3.2.2 Visión del desarrollo local en México.	65
Capítulo 4. Mecanismos de la cooperación internacional descentralizada oficial para el desarrollo local en Quintana Roo.	67
4.1 Cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en Quintana Roo.	67
4.2 El desarrollo local en Quintana Roo y su importancia regional.	69
4.2.1 Características institucionales de la cooperación internacional descentralizada en Quintana Roo para el desarrollo local.	75
4.2.2 Relaciones interinstitucionales de la cooperación internacional descentralizada directa para el desarrollo local en Quintana Roo.	86
4.3. Acuerdo de hermanamiento entre el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo y Wichita, Kansas.	109
Conclusiones.	114
Fuentes consultadas.	122

Índice de figuras, mapas y tablas. .

	Pág.
Figura 1. Sistema de actores de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.	29
Figura 2. Influencia de las instituciones en la acción colectiva. Institucionalismo de la escuela racional.	34
Figura 3. Influencia de las instituciones en la acción colectiva. Institucionalismo sociológico.	35
Figura 4. El poder y la interdependencia en el proceso de negociación.	40
Figura 5. Modelo de interdependencia compleja.	41
Figura 6. Consideraciones teórico – metodológicas para el análisis de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local	44
Figura 7. Elementos empíricos para el análisis de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.	45
Figura 8. Porcentaje de acuerdos interinstitucionales firmados por los municipios de Quintana Roo (2012, - 2014).	95
Figura 9. Observaciones al acuerdo celebrado entre Cancún y Sanya	102
Mapa 1. División geoadministrativa municipal de Quintana Roo.	70
Mapa 2. Municipios de Quintana Roo con acuerdos de hermanamiento.	94
Mapa 3. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región América Latina y el Caribe.	104
Mapa 4. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región Sudamérica.	105
Mapa 5. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región Norteamérica.	106
Mapa 6. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región Unión Europea.	107

Mapa 7. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región Asia Pacífico.	108
Tabla 1. Índice de marginación de los municipios del estado de Quintana Roo.	72
Tabla 2. Lista de proyectos de cooperación internacional descentralizada no directa en el estado de Quintana Roo.	80
Tabla 3. Instituciones y programas con los que tiene convenio la Universidad de Quintana Roo.	83
Tabla 4. Lista de acuerdos interinstitucionales de la cooperación internacional descentralizada directa en el estado de Quintana Roo y sus municipios.	90
Tabla 5. Cuadro comparativo de algunos indicadores del desarrollo local y la cooperación internacional descentralizada.	96

RESUMEN.

En este trabajo, se estudió cómo es la relación de las instituciones de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local (CIDPDL) en Quintana Roo, analizando el marco institucional y la relación entre las instituciones internacionales, nacionales, estatales y municipales.

En este sentido se identificó que la eficiencia de los mecanismos de CIDPDL en Quintana Roo, depende de la influencia de los intereses individuales de los funcionarios públicos en estado en función del interés colectivo, recursos humanos capacitados, así como asumir a la cooperación internacional descentralizada como un mecanismo alternativo para la potenciación de las capacidades locales e inserción en el exterior.

Por otro lado, se identificó en el estudio de caso entre Wichita y Cancún, que la maximización del beneficio de la relación interinstitucional del gobierno local de Benito Juárez consiste en el posicionamiento de Cancún en el escenario internacional pero no asegura el desarrollo endógeno, que la relación es asimétrica entendiendo que Wichita posee mayor cantidad de recursos de poder.

INTRODUCCIÓN.

Desde 1989, se ha observado en el escenario internacional un cambio en el papel de las ciudades, municipios y otros espacios locales frente a las competencias del Estado nacional. Dicho cambio en la dinámica global *versus* local, se debe al traslado de competencias hacia las unidades subnacionales. Es decir, los espacios locales y sus gobiernos han adquirido preponderancia en la acción internacional a partir de sus capacidades de acción y organización. A decir verdad, la acción internacional de las ciudades y los municipios no se limita a las facultades de un gobierno municipal sino que se ha permitido la interacción de otras instituciones de carácter global o no gubernamental, cambiando el paradigma estatocéntrico de las relaciones internacionales.

En este sentido, la cooperación internacional descentralizada es un ejemplo de la capacidad de actuación internacional de los estados y municipios, así como del intercambio de acciones de cooperación en un escenario *multiactor* en donde participan actores de distinta naturaleza y se diversifican las relaciones interinstitucionales. Del mismo modo, las condiciones bajo las cuales se establecen dichas relaciones constituyen vínculos de poder e intercambio de costos y beneficios insertos en un régimen normativo específico sujeto a acuerdos de cooperación en la búsqueda de objetivos específicos. Cabe aclarar que el equilibrio de poder, costos, beneficios y logro de objetivos depende de la naturaleza de cada institución pero sobre todo de la naturaleza de la relación a la que se sujeta dichas instituciones.

Motivado por lo anterior, el presente documento aborda el estudio del cambio en las atribuciones de las instituciones locales al supeditarse a estructuras normativas de cooperación internacional como la figura de los acuerdos de hermanamiento entre ciudades. Cabe señalar que el interés de esta investigación es delimitar el estudio de los acuerdos de hermanamiento a aquéllos cuya relación interinstitucional esté basada en la relación costo-beneficio para el desarrollo local. Esto parte de la premisa sobre la que se entiende que el desarrollo local implica en gran medida, el fortalecimiento de capacidades de las instituciones en el nivel local para su inserción en ámbito regional o internacional.

Por otro lado, debe plantearse que el estado de Quintana Roo, México, y sus municipios destacan por la posición geoestratégica en el contexto nacional e internacional. Su relevancia radica en su colindancia con el Mar Caribe y Centroamérica, en la porción de la frontera Sur Sureste de México. Aunado a ello, es importante el reconocimiento de sus capacidades institucionales para el establecimiento de relaciones internacionales no solo a nivel transfronterizo, sino también a nivel regional y extrarregional, en la medida en la que el estado ha desarrollado estrategias de proyección internacional dirigidas a socios comerciales en México, Estados Unidos, América del Sur, Europa y Asia.

A ello se suman otros factores como su tradición cultural como herencia histórico – social de una de las civilizaciones prehispánicas más importantes en México como los Mayas, sus recursos naturales entre los que destacan los recursos acuíferos y forestales y, finalmente pero no menos importante, su atractivo como destino turístico que ha repercutido en el crecimiento económico de regiones específicas del estado. De esta manera, Quintana Roo es un espacio geográfico paradigmático en el marco de los Estudios Regionales y de las Relaciones Internacionales.

Cabe señalar que si bien se han realizado estudios sobre la Cooperación Internacional Descentralizada para el Desarrollo Local (CIDPDL), sus instituciones, temas, tipologías, actores y modelos, tanto a nivel internacional, como nacional, en el caso del estado de Quintana Roo no existen investigaciones previas al respecto. Dado que no existe información sistematizada, es interés de esta investigación comprender la relación de las instituciones de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en Quintana Roo, con base en la estructura, normas, relaciones y capacidades en torno a la CIDPDL.

Con base en lo anterior, se ha planteó la presente investigación con base en la pregunta: “¿Cómo es la relación de las instituciones de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en Quintana Roo?”. Por ello, el objetivo de este documento es analizar el marco institucional y la relación entre las instituciones internacionales, nacionales, estatales y municipales de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en Quintana Roo.

La hipótesis planteada para responder a dicho cuestionamiento es la siguiente: “La relación entre las instituciones internacionales, nacionales, estatales y municipales es de interdependencia y está basada en la reciprocidad asimétrica, de costos, efectos, sensibilidad

y vulnerabilidad de los mismos. Éstos, son asumidos directa e intencionalmente a través de los acuerdos y convenios pactados, en el marco normativo de México, el estado de Quintana Roo y sus municipios, tanto de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales como en su relación con otros países”.

Cabe señalar que la variable independiente de este análisis es el conjunto de instituciones locales y la variable dependiente es la relación interinstitucional de cooperación internacional descentralizada entre éstas, al supeditarse a acuerdos de hermanamiento. En este sentido, el objeto de estudio de esta investigación es el sistema de actores en Quintana Roo en una relación de CIDPDL en lo general y, en lo particular, la ciudad de Cancún en el municipio de Benito Juárez en una relación de hermanamiento con Wichita, Kansas, Estados Unidos. La selección de este estudio de caso está basada en que Benito Juárez es el municipio con mayor número de acuerdos de hermanamiento en comparación con otros municipios cuyos hermanamientos son limitados o nulos; los objetivos planteados por escrito en el acuerdo tienen amplio alcance, es decir, incluye el intercambio de acciones de cooperación en mayor número de áreas específicas del desarrollo local y su vigencia se encuentra dentro del periodo revisado.

Asimismo, cabe señalar que el abordaje de esta investigación tiene como base principal dos corrientes teóricas. En primer lugar, la propuesta de Boisier sobre el desarrollo local desde una perspectiva endógena a partir de la cual se comprende la posibilidad de potenciar de manera sostenible las capacidades institucionales del sistema de actores locales de Quintana Roo y sus municipios, específicamente de Benito Juárez.

En segundo lugar, el neoinstitucionalismo y el modelo de interdependencia compleja de Keohane y Nye, que permite la comprensión de la naturaleza de la relación interinstitucional de CIDPDL, en términos de poder, relación costo – beneficio y simetrías o asimetrías de la relación interdependiente. En este sentido, ambas herramientas teóricas brindan elementos para la comprensión de la inserción de una unidad subnacional en el ámbito internacional, en una relación dicotómica local – global que resulta interdependiente y asimétrica en la relación costo-beneficio.

Entonces, partiendo del método analítico, se desarrollaron cuatro capítulos. En el Capítulo 1, se presentan las consideraciones teórico-metodológicas para el análisis de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local. De lo general a lo

particular, se analiza el concepto de la acción social desde la perspectiva de la hermenéutica de Max Weber y cómo conduce a la comprensión de la acción internacional en el contexto de una sociedad global y sus relaciones de cooperación internacional.

En segundo lugar, se plantea el concepto de descentralización de las competencias del Estado Nacional y cómo las ideas de descentralización y federalismo permiten la concepción del desarrollo local y de la cooperación internacional descentralizada. En suma, al analizar estos dos conceptos se identifican dos elementos clave que se conjugan para el análisis de la CIDPDL: la capacidad organizativa del sistema de actores para el desarrollo local, por un lado, y la naturaleza, oficialidad y esquemas de la relación interinstitucional de cooperación internacional descentralizada, por el otro. Esta intersección de recursos conceptuales determina el objeto de estudio de esta investigación.

Finalmente, se analiza el neoinstitucionalismo como corriente teórica para explicar la relación interinstitucional. Cabe señalar que el neoinstitucionalismo aporta dos elementos importantes para esta investigación. Primero, se desarrolla el análisis sociológico de las instituciones y cómo estas representan una estructura normativa que establece una relación recíproca entre el individuo que las integra y la acción colectiva en la que repercuten sus decisiones. Por otro lado, el modelo de interdependencia compleja que aporta los elementos teóricos para comprender finalmente cómo es la relación de las instituciones de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en Quintana Roo. En este sentido, al final del primer capítulo se analizan cómo los recursos de poder, los costos y los beneficios –en este caso, de las instituciones locales- repercuten en las cualidades de una relación interinstitucional al determinar su simetría o asimetría, por un lado, y el grado de sensibilidad y vulnerabilidad de cada institución, por el otro.

En el Capítulo 2, se presenta la explicación de los esquemas de cooperación internacional actuales así como su evolución hacia la CIDPDL en el mundo. En este sentido, se identifican los principales rasgos de algunos mecanismos de CIDPDL en Europa, a través del URB-AL y América del Sur, a través de las MERCOCIUDADES, como prácticas destacadas de la participación de las unidades subnacionales en la dinámica internacional para potenciar las sus capacidades locales.

En el Capítulo 3, se explica primero cómo es el marco institucional central que circunscribe las acciones de cooperación internacional en México, a partir de dos principales

figuras como la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que, a través de la Dirección General de Coordinación Política (DGCP), -entre otras responsabilidades- articula la acción internacional de los municipios, y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo que tiene a su cargo la Política de Cooperación Internacional en México. Por otro lado, el capítulo dos presenta el análisis del marco institucional de la CIDPDL en México. Ello es importante debido a que se identifican el soporte en la legislación mexicana de la acción internacional de los municipios y cómo es concebido el desarrollo local en un contexto de cooperación internacional.

Finalmente, en el Capítulo 4 se analiza la CIDPDL específica en Quintana Roo. Al respecto, se analiza el marco institucional que rige las facultades de los gobiernos municipales para establecer acuerdos de hermanamiento con otras ciudades en el exterior. Asimismo, se plantea la situación actual del desarrollo local del estado y de sus municipios, a fin de establecer una línea base para la comprensión de las necesidades de cooperación que fuesen dirigidas a potenciar el desarrollo local de las regiones quintanarroenses.

En este mismo sentido, se hace un análisis y sistematización los principales acuerdos de hermanamiento en Quintana Roo, tanto a nivel estatal como municipal. En este sentido, se analizan los principales elementos de los hermanamientos como: la naturaleza de los gobiernos locales y de los gobiernos extranjeros, el contexto regional de cada uno de ellos, el alcance de los acuerdos en términos su relación con el desarrollo local estatal y de cada municipio, así como la intervención de otro tipo de actores con competencia no gubernamental, internacional o regional dentro de territorio quintanarroense.

Al final del Capítulo 4, se analiza el estudio de caso del acuerdo de hermanamiento entre Cancún, Quintana Roo y Wichita, Kansas, en términos de sus capacidades institucionales e intercambio de acciones de CIDPDL. Estos elementos explicativos permiten entonces comprender cómo son los recursos de poder, los costos y beneficios propios del gobierno cancenense y de la Alcaldía de Wichita. El reconocer estos elementos permite entonces la comprensión de la relación interinstitucional interdependiente, los motivos de su asimetría así como los factores que influyen el grado de la sensibilidad y vulnerabilidad del gobierno del municipio de Benito Juárez, en relación con Wichita.

Finalmente, cabe señalar que la metodología utilizada para el desarrollo de la presente investigación documental y cualitativa. La investigación estuvo basada en fuentes

secundarias de tres tipos: a) bibliografía, b) fuentes oficiales como reportes, informes, acuerdos, leyes y reglamentos públicos en los portales de las instituciones involucradas y, c) acuerdos, comunicaciones y misivas localizadas a través de consultas de información pública en el portal del Instituto de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de Quintana Roo (IDAPQROO, antes ITAIPQROO) así como el Archivo Histórico del municipio de Benito Juárez. La segunda, consistió en la realización de entrevistas a profundidad dirigidas a funcionarios Wichita, Benito Juárez y Othón P. Blanco, para la identificación de información primaria.

CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES TEÓRICO- METODOLÓGICAS EN EL ANÁLISIS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA Y EL DESARROLLO LOCAL.

Este capítulo tiene como objetivo presentar el marco teórico que explica el fenómeno de la cooperación internacional, específicamente el que se refiere a la modalidad de la cooperación internacional descentralizada. En tal sentido, se desarrollan tres puntos de la siguiente manera. La primer parte se refiere a la cooperación internacional entendida como una acción social desde la perspectiva de la hermenéutica. En segundo lugar, se presenta la selección de algunas perspectivas teóricas que abordan el objeto de estudio desde la Sociología y la disciplina de las Relaciones Internacionales. Asimismo, se establecen algunos conceptos básicos del neoinstitucionalismo, a partir del cual se centrará el análisis de las instituciones de la cooperación internacional descentralizada en el marco de un régimen internacional. Finalmente, en la tercera parte se señalan los principales fundamentos conceptuales de la cooperación internacional descentralizada, así como algunas consideraciones para la comprensión de la descentralización y el desarrollo local en la presente investigación.

1.1. Aspectos teóricos sobre la hermenéutica de la acción social y su expresión como cooperación internacional.

En el estudio de las Ciencias Sociales, es ineludible la reflexión sobre el debate entre dos de las principales tradiciones que se refieren a la forma en la que deben abordarse los estudios de la sociedad. Es a partir de dicho debate que se definen las bases teórico – metodológicas de la presente investigación.

Por un lado está la búsqueda de la explicación causal de los problemas sociales basada en un canon metodológico riguroso y similar al de las ciencias naturales. En el otro, se encuentra el reconocimiento de la imposibilidad de la experimentación para lograr la explicación de los problemas de los individuos y la sociedad, y por tanto, de la necesidad de que el método de estudio sea más comprensivo, respecto a las características de los fenómenos sociales dado que por su propia naturaleza no pueden someterse a la prueba de la experimentación. Ambas posturas conforman argumentos a partir de los cuáles puede

entenderse la realidad social y cada una de ellas permite extraer distintos elementos de análisis.

En este sentido, J. M. Mardones (2007) explica que ambos pensamientos científicos se reconocen como corrientes metodológicas distintas: positivismo y hermenéutica. Dichas escuelas pueden verse representadas por los conceptos *erklären* y *verstehen*, explicación y comprensión, respectivamente.

El primer concepto, la explicación, tiene un carácter causal y su interés es establecer leyes de la naturaleza que expliquen los hechos y sus motivaciones, logrando la tipificación de la física y las matemáticas, a través de un único método científico (Mardones, 2007: 29). El segundo, tiene la intención de comprender más allá de las denominadas ciencias exactas y fundamentar sus tesis en las ciencias humanas. Asimismo rechaza la explicación científica a partir de la física y las matemáticas como único método, aunque no descarta la utilidad de los métodos cuantitativo matemáticos.

Si bien, la comprensión reconoce elementos como la empatía, el espíritu, los sentimientos, valores y pensamientos en su objeto de estudio, pone mayor énfasis en la cultura y el contexto histórico del individuo, al resaltar “[...] la unidad sujeto-objeto que permite la comprensión desde dentro de los fenómenos histórico sociales” (*Ibidem.*, 2007: 30-31). La comprensión, cuyos orígenes se encuentran en el pensamiento Aristotélico, es un pilar para la construcción de la perspectiva teórica de Max Weber, dado que aporta elementos importantes para el desarrollo de la hermenéutica, los cuales serán retomados en los siguientes apartados.

1.1.1. Consideraciones sociológicas para la comprensión e interpretación de la cooperación internacional.

Para establecer una aproximación sociológica a la cooperación internacional, es preciso partir de la definición de cinco principales conceptos que contribuyen a la comprensión de la interacción de los actores de los fenómenos sociales en el plano internacional: la acción, la acción social, las relaciones sociales, la sociedad, la sociedad internacional y, finalmente, la cooperación internacional.

En primera instancia, la *acción* es la mínima unidad a partir de la cual se entiende el comportamiento de un individuo. Max Weber (1964: 5) la define como una conducta individual condicionada por la asignación de una intención, es decir, de un sentido y objetivos particulares que pueden asociarse con otras conductas individuales.

En segundo lugar, la *acción social* es el traslado de la acción al plano colectivo e implica la interacción entre dos o más actores. Es el comportamiento individual dotado de sentido, que es dirigido por las expectativas de la acción de otro individuo. En palabras del autor es “[...] una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo” (Weber, 1964: 5). Entonces, es importante explicar algunos de los aspectos de la acción social:

- a. El *sentido* es el significado subjetivo que el individuo le otorga a una acción dándole una orientación en particular. Puesto que no todas las acciones del individuo son consideradas como acciones sociales, el sentido marca la diferencia entre la acción social y las conductas meramente reactivas, como las denomina Weber.
- b. La *racionalidad* es otro elemento que orienta la acción social hacia determinadas consecuencias esperadas y por ello adquiere la misma importancia. Lo racional es entendido como el proceso de carácter subjetivo que realizan los individuos o los grupos sociales sobre sus acciones con arreglo a fines, a valores o a medios (*Ibidem*, 1964: 20-21). De acuerdo con Weber, la sociedad está definida por la racionalización de sus acciones, puesto que se definen las expectativas que se tienen en relación del otro, con base en sus propios objetivos –fines-, creencias –valores- o condiciones –medios-.
- c. El tercer atributo esencial es la *reciprocidad*. Ésta implica la retroalimentación entre los individuos y entre las comunidades. En este sentido, Weber argumenta que la acción social se da en una relación de reciprocidad y regularidad entre unidades sociales diferenciadas (*Ibidem*, 1964).

Cabe mencionar que la comprensión y la interpretación son elementos fundamentales de la hermenéutica y le dan sentido al método de la sociología comprensiva. En términos generales, se reconocen las causas de un fenómeno a partir de ambos procesos. La interpretación pretende lograr la evidencia. La evidencia de la comprensión puede ser endopática (afectiva) o racional (lógica). La interpretación es endopática cuando se atiende

la *conexión de sentimientos*, mientras que es racional cuando se comprende *intelectualmente* la *conexión de sentido* de la acción social. Al respecto Weber señala que:

“Racionalmente comprensibles –es decir, en este caso: captables en su sentido intelectualmente de un modo inmediato y unívoco- son ante todo, y en grado máximo las conexiones significativas, recíprocamente referidas, contenidas en las proposiciones lógicas y matemáticas” (*Ibidem*, 1964: 7).

Al respecto, Weber señala que “toda interpretación de una acción con arreglo a fines orientada racionalmente de esa manera posee -para la inteligencia de los medios empleados- el grado máximo de evidencia” (1964: 6). Entonces, la comprensión de una acción social implica “[...] la captación interpretativa del sentido o conexión de sentido [...]” (*Ibidem*, 1964: 9).

En este sentido, la acción social es interpretada como un comportamiento del que participan varios individuos y cuya conducción se debe a la reciprocidad de las acciones. Al respecto se explica que se trata de una “[...] conducta plural [...] recíprocamente referida” (*Ibidem.*, 1964: 21). Para Weber, el sentido continúa siendo eje transversal de la comprensión de las relaciones sociales que pueden ser transitorias o permanentes. En ellas, los grupos sociales asignan su propio sentido en la reciprocidad aunque no necesariamente el sentido es el mismo para las partes. Al respecto cabe señalar que:

“Siempre se trata de un sentido empírico y mentado por los partícipes –sea una acción concreta o en un promedio o en el tipo ‘puro’ construido- y nunca de un sentido normativamente ‘justo’ o metafísicamente ‘verdadero’. La relación social consiste sola y exclusivamente – aunque se trate de ‘formaciones sociales’ como ‘estado’, ‘iglesia’, ‘corporación’, ‘matrimonio’, etc., en la *probabilidad* de que una forma determinada de conducta social, de carácter recíproco por su sentido, haya existido, exista o pueda existir” (*Ibidem*, 1964: 22).

Con base en lo anterior, es importante mencionar entonces que el recurso metodológico deberá consistir en la construcción de un modelo tipo ideal apegado a la racionalidad y la conexión de sentido más inteligible. La comprensión de una situación real

dependerá de las *irracionalidades* de la acción real en función del modelo tipo, entendidas como la “[...] desviación del desarrollo esperado de la acción racional” (*Ibidem*, 1964: 7).

Por otro lado, al abordarse las relaciones sociales –basadas en una determinada acción social- es necesario tomar en consideración tres conceptos: el *poder*, la *dominación* y la *legitimidad*.

La primera, se refiere al poder que ejerce un grupo social sobre otro para generar un comportamiento esperado con arreglo a fines o medios, ante “[...] la probabilidad de imponer la propia voluntad [...]” (*Ibidem.*, 1964: 43), incluso a pesar de la resistencia que pueda presentarse ante la imposición de decisiones políticas o económicas.

La segunda se refiere a la asimetría de las relaciones entre jerarquías diferentes de grupos sociales entre los que existe determinado grado de dominación de la que, según Weber, no está exento ningún grupo social. Es importante tener en consideración de que en este contexto, la dominación implica la “[...] probabilidad de que un mandato sea obedecido [...]” (*Ibidem*, 1964: 43), en términos de la adopción de determinadas normas. De acuerdo con Weber, esta condición más que referirse a la vulnerabilidad, está planteada como una condición natural del individuo y los grupos sociales que consciente o inconscientemente, llegan a establecer de manera consensuada una dominación voluntaria con arreglo a fines y medios.

De lo anterior, se desprende la tercera idea que plantea que toda dominación requiere de la *legitimidad* en la voluntad propia, que se justifica racionalmente por la satisfacción de intereses propios. Esto significa que al alcanzarse un nivel de compenetración tal en los grupos sociales, se logra la legitimidad de la acción social ya sea al interior de la misma comunidad o de una comunidad hacia otra de jerarquía mayor. Según Weber, las formas a través de las cuales se manifiesta la legitimidad son la costumbre – definida por lo que es *usual* entre los integrantes de una comunidad y por las expectativas de determinado comportamiento- y la convención, cuya homologación de conductas radica en la búsqueda del consenso en el que todos asumen una actitud colectiva a partir de la aceptación y la conformidad mutua (*Ibidem*, 1964: 27).

Luego del planteamiento de los supuestos básicos que engloban la acción social, es necesario referirse al plano de lo internacional en el que se ubica la comprensión de las relaciones sociales. Para ello, es necesario entender el término internacional en el sentido

más amplio sobre el trascender de las naciones y no partiendo únicamente de la idea de las relaciones interestatales delimitadas por la acción del Estado- Nación. Para Antonio Truyol y Serra (1993), las relaciones sociales tienen dentro de sí una cualidad de *internacionalidad*, traducidas entonces en relaciones internacionales. La propuesta que hace Truyol y Serra, permite una aproximación sociológica –y también histórica- a las Relaciones Internacionales partiendo justamente de la acción social weberiana. Al respecto, señala que:

“El criterio sociológico para definir las relaciones sociales consiste en que se trata de relaciones entre grupos humanos diferenciados, territorialmente organizados y con poder de decisión, o mejor, [...] entre grupos territorialmente organizados de poder que poseen el monopolio del uso legal de la fuerza” (Truyol y Serra, 1993: 19).

Cabe señalar que los grupos humanos organizados en un territorio y con la facultad para el uso legítimo de la fuerza a los que se refiere Truyol representan al *Estado* que actúa como un intermediario entre el individuo y la denominada, *sociedad internacional*. Ésta es comprendida como un conjunto de relaciones sociales entre “[...] comunidades humanas con poder de autodeterminación, de entes colectivos autónomos” (*Ibidem*. 1993: 20).

Gabriel Gutiérrez Pantoja escribe que las relaciones internacionales pueden definirse como una “[...] acción social que trasciende las fronteras de los Estados nacionales” (Gutiérrez Pantoja, 1997: 195). Con lo anterior, a pesar de que Weber no se refirió explícitamente a la cooperación internacional, los conceptos señalados contribuyen a la conceptualización de ésta desde un enfoque sociológico. Esto significa que, puesto que la cooperación internacional es una forma de establecer relaciones internacionales, puede interpretarse como la acción social inserta en un contexto internacional que trasciende la dinámica del Estado y su jurisdicción territorial, tanto por la movilidad de la población a través de las migraciones, como de los flujos comerciales y financieros más allá de las fronteras nacionales. Ésta, es emprendida entre dos o más Estados u otros grupos de la sociedad internacional como organismo internacionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, gobiernos locales, universidades o empresas privadas.

Entonces, la cooperación internacional sucede en tanto le es asignado el sentido del intercambio de acciones para la satisfacción de intenciones racionalizadas tanto de los actores receptores como de los donantes. En la cooperación internacional hay, de antemano, una

relación de reciprocidad y dominación, en el sentido de que un grupo social ejerce mayor poder que otro para la obtención de resultados. Dicho relación, asume su legitimidad en el consenso o el acuerdo al que se sujetan determinadas conductas.

1.1.2 Neorrealismo *versus* Neoliberalismo algunos rasgos teóricos sobre la centralidad y descentralización de las funciones del Estado.

La búsqueda de la comprensión de la cooperación internacional, particularmente la cooperación internacional descentralizada, a partir del estudio de la Sociología y las Relaciones Internacionales, nos obliga a aproximarnos al debate principal entre dos corrientes teóricas importantes en el estudio de la sociedad internacional: el neorrealismo y el neoliberalismo. Ambos enfoques son el resultado del proceso evolutivo de las Ciencias Sociales que conlleva hacia el análisis de las relaciones internacionales y han retroalimentado sus propuestas a partir del cambio en la configuración de poder en el ámbito internacional.

En este sentido, Claudia Jiménez (2004) distingue tres principales momentos en el proceso de transformación de las corrientes a las que se les antepone el prefijo *neo* y nos lleva del debate clásico Realismo Político *versus* Idealismo, a un punto de mayor antagonismo durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, para finalmente ubicarles en las décadas de 1970 y 1980.

El neorrealismo tiene sus bases en el Realismo Político cuyo principal objeto de estudio es interés nacional en términos de poder. Lo estudia en términos de la lucha que enfrentan los grupos sociales por obtener el poder y lograr la dominación (Gutiérrez Pantoja, 1997: 200). Sus principales representantes son Tucídides, Thomas Hobbes y Hans Morgenthau quienes compartieron la visión del carácter protagónico del Estado, su facultad exclusiva y legítima del uso de la fuerza, el interés nacional y la condición natural de conflicto entre los Estados. De tal manera que en el Realismo Político la concepción estatocéntrica y sus argumentos predominan otorgándole al Estado y sus instituciones la competencia exclusiva de la Política Exterior, por lo que se excluye la posibilidad de coincidir con los intereses de otros actores no estatales.

Por el otro lado, el Neoliberalismo encuentra sus raíces teóricas en el idealismo cuyos principales postulados son la búsqueda de la paz, el orden, la *armonía de intereses* entre

naciones, las relaciones económicas, la interdependencia y la autodeterminación (Jiménez, s/f). Sus principales autores - Aristóteles, Immanuel Kant y Richard Dobden- coinciden en la idea de libertad, tanto política como económica. Dicho concepto es un elemento clave para el entendimiento del idealismo y estará presente en el liberalismo, forma que adopta durante los años posteriores.

Cabe mencionar que en el caso del idealismo, es aceptada la posibilidad de la participación de otros actores distintos al Estado en los asuntos políticos y económicos, toda vez que se cumpla la armonía de intereses y la interdependencia en las relaciones de los actores sociales, ya que de esta forma se encontraría el punto de equilibrio para lograr la paz (Jiménez González, 2004: 17).

El segundo periodo trascendente es el que comprende la primer mitad del siglo XX, en el que se registran sucesos de repercusión internacional como la Primera Guerra Mundial, el periodo entre guerras y la Segunda Guerra Mundial (1914-1945) que marcaron las formas de analizar el escenario internacional. En esta etapa, se redefinieron los elementos teóricos para estudiar las relaciones internacionales y, en consecuencia, los procesos de cooperación internacional. Ambas corrientes –Realismo Político e Idealismo- fueron cuestionadas y tuvieron que realizar ajustes a sus propuestas.

Ante el estallido de la Primera Guerra Mundial, el argumento Idealista de la armonía de intereses para el logro de la paz quedó descalificado. Por el contrario, la propuesta Realista tuvo su mayor auge ante la demostración que el estado de anarquía internacional es la condición natural que impera en las relaciones internacionales y que los conflictos político-militares son inevitables, dadas las capacidades e intereses de los Estados en disputa, hasta que se logre imponer el más poderoso.

Posteriormente, el periodo entre guerras permitió al Idealismo replantearse la necesidad de un orden internacional que regulara el sistema y asegurara la paz y que diera prioridad a los intereses colectivos y la autodeterminación de las naciones. Además, se asumió que la paz no era un estado natural, sino que era un proceso que debía construirse. Sin embargo, tras el fracaso de la Liga de las Naciones frente a la tentativa del estallido de la Segunda Guerra Mundial, la crítica se centró en la imposibilidad de un orden internacional y esto produjo que el debate entre realistas e idealistas se agudizara (Benítez, 2010).

A lo largo de la Segunda Guerra Mundial, predominaron los postulados realistas e idealistas, por lo que se vieron obligados a reconfigurarse y definir nuevos argumentos, conceptos y métodos para explicar la realidad internacional, así como para lograr una incidencia en la acción de los Estados. De esta forma, el Idealismo adoptó la forma del liberalismo, que parecía ser una opción viable para el aseguramiento del orden social puesto que aseguraba la existencia de un *sistema de seguridad colectivo* (Jiménez González, 2004: 18) que regulara las relaciones y mantuviera el orden. Sin embargo, los realistas pusieron en duda la eficiencia de este sistema y de la utopía de la cooperación basada en la armonía de intereses.

Asimismo, esta etapa fue propicia para el replanteamiento del Realismo Político, toda vez que fueron presentándose nuevos factores y actores que incidieron en el comportamiento de las relaciones interestatales. Para esta perspectiva, el Estado seguía siendo el actor principal de la dinámica internacional. No obstante, se conservaron los principales postulados entre los que se encuentran la ausencia de armonía entre los países, el interés basado en el poder, la presencia del conflicto, la anarquía y la ausencia de una entidad que esté por encima de los intereses de cada Estado, se fueron incluyendo en la agenda de investigación aspectos como el peso de la diplomacia, el papel de los organismos internacionales, así como algunos esquemas de cooperación (Jiménez, s/f).

Por tanto, la época de la posguerra implicó para ambas corrientes una revalorización de sus propuestas. El realismo reafirmó su posición acerca de la búsqueda del poder a través del realismo clásico, mientras que el idealismo se consolidó mediante el liberalismo, luego de que la Organización de las Naciones Unidas fuera creada con el objetivo planteado de la búsqueda de la paz y armonía de intereses. El liberalismo rescata el concepto de libertad en términos de una *libertad política*, en el marco de una *sociedad libre*, para explicar la liberalización económica de los Estados y, en consecuencia, la *libertad económica* que promueve la interdependencia económica (Friedman, 1962: 15-16).

Para la década de 1970 y 1980, como consecuencia de un sistema internacional dinámico y cambiante, se desprendieron dos enfoques teóricos más flexibles denominados *neo*: el *neorrealismo* y el *neoliberalismo*. El realismo político originó al neorrealismo o realismo estructural que mantuvo su ideal estatocéntrico pero reconoció que la acción de los Estados está influenciada por las condiciones del sistema internacional, ya no así por el

comportamiento y los intereses del ser humano. Además acepta la posibilidad de cambios en la configuración del poder y reconoce al Estado como un *maximizador de utilidades* (Jiménez, 2004).

Por el contrario, del liberalismo se desprendió el neoliberalismo que señala que la cooperación y la paz son resultado la *complementariedad de intereses* (*Ibidem*, 2014). Cabe señalar que la complementariedad le da un matiz a los términos de la reciprocidad, ya que se refiere a una relación costo – beneficio que convenga a ambas partes, y no así, a la coincidencia absoluta de intereses, que implicaría expectativas completamente idealistas, además de una realidad inexistente.

Por su parte, el neoliberalismo institucional o *neoinstitucionalismo* asume que el Estado es el principal actor (*Ibidem*, 2014). Sin embargo, reconoce a otras instituciones como participantes de la acción internacional. Es decir, permite el análisis la realidad con la intervención de empresas trasnacionales, organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, por mencionar algunas. La interdependencia es un concepto clave para explicar el papel de las instituciones en el sistema internacional, particularmente para entender la cooperación internacional como acción social. En el apartado sobre relación interinstitucional, se profundizará en el estudio de la interdependencia desde el enfoque del neoinstitucionalismo.

Entonces, neorrealismo y neoinstitucionalismo coincidieron en considerar al Estado como el actor principal del sistema internacional, sin embargo, han mantenido distancia en cuanto a otras premisas. Por ejemplo, el neorrealismo reconoce que el sistema internacional puede tener cambios pero no explica de qué forma se presentan, mientras que el neoliberalismo, en términos de cooperación internacional, da cabida a la participación de nuevos actores distintos al Estado.

1.2. La descentralización como articulador de acciones de cooperación internacional y el desarrollo local.

Sin duda, un elemento de análisis fundamental para la comprensión de la cooperación internacional descentralizada es el tema de la descentralización en las funciones del Estado. Para Christian Von Haldenwang, la descentralización implica “[...] el traslado de

competencias de una unidad mayor a varias inferiores” (Von Haldenwang, 1990: 62) Al respecto, Von Haldenwang señala que desde el punto de vista de la acción política, descentralizar significa “[...] intervenir en la estructura político- administrativa con el fin de modificar la forma y el grado de regulación estatal en determinados campos políticos” (*Ibidem*, 1990: 63).

Asimismo es importante retomar el concepto de federalismo que va de la mano del proceso de descentralización. Al respecto, Klaus Schubert (1997), refiere que se trata de un punto en equilibrio permanente entre el centralismo y la descentralización. Para Schubert, el equilibrio entre éstos es lo que le atribuye al federalismo una cualidad *bifronte* al señalar que se trata del conjunto de “componentes normativos y positivos [en el sentido de empírico-reales] de la unión o de la división de estructuras sociales y políticas en la persecución de objetivos comunes” (*Schubert*, 1997:164).

Por su parte, Miguel Carbonell (2003) explica desde un enfoque jurídico y social de las competencias del Estado, que:

“[...] el federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tiene su propia sustantividad, y que en esa virtud reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido entre otras cosas en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales [...]” (*Ibidem*, 2003:380).

Con base en este concepto, el federalismo representa más que la suma de entidades federativas unidas por un proyecto común. Sino la forma de organización al interior del Estado que permite el reconocimiento de las capacidades que tiene cada unidad administrativa, política y social para el desarrollo de acciones en el marco de una determinada autonomía articulada por la descentralización de dichas unidades, enriqueciendo así el *pluralismo* en la sociedad en el ámbito local. En este sentido, cabe destacar que para Giovanni Sartori el pluralismo es la afirmación de un valor propio que, en el marco de la diversidad y el disenso, enriquecen a un individuo (Sartori, 2001:18-19). Entonces, la descentralización nos permite comprender las transformaciones en la forma de organización del Estado.

En este sentido, Von Haldenwang (1990) reconoce tres tipos de descentralización:

- a. Administrativa. Está orientada al nivel de eficiencia en la administración de los recursos -asignación y apropiación-.
- b. Política. A través de ésta, es posible generar ámbitos de participación política -local y regional-, transfiriéndose competencias a instituciones no centrales o que no son propiamente instituciones del Estado, como los partidos políticos, sindicatos u otros grupos organizados con un alto nivel de influencia y participación política.
- c. Económica. Ésta es entendida desde un enfoque neoliberal con una lógica de la dinámica del mercado. Entonces, de acuerdo a Von Haldenwang, la descentralización económica pretende la regulación económica y distribución social a través de la privatización de las funciones públicas y trasladando competencias al mercado (Von Haldenwang, 1990: 62). En este sentido, el neoliberalismo asume a la descentralización como la posibilidad de “aumentar la eficiencia mediante el desmantelamiento del aparato estatal” (Ibarra Romero, 2001: 80).

Entonces, desde el enfoque del neoliberalismo, la descentralización es un concepto que pretende aumentar la eficiencia económica a partir de la desregulación del Estado. Dicha idea, representa y manifiesta una crítica hacia el Estado y la ineficacia de su función reguladora y parte del supuesto de que la centralización y ausencia de organización de las instituciones son sobrepasadas por la demanda de intereses colectivos. En este sentido, el Estado reduce sus posibilidades para satisfacer las necesidades y los servicios que ofrece ya no son eficientes ni suficientes.

La propuesta de este enfoque es, por tanto, la descentralización como un “[...] programa de modernización administrativa, despolitización económicas y desmantelamiento del Estado ineficiente” (Von Haldenwang, 1990: 64). Sin embargo, en la praxis, debido a que algunos Estados no desarrollan lo suficiente determinadas capacidades institucionales como la flexibilidad y transparencia en cuanto a la distribución de los recursos o debido a prácticas como el clientelismo y la corrupción, la posibilidad de aumentar la eficiencia económica se ve mermada.

Al basar la descentralización en una relación costo-beneficio, enteramente económica, se deja fuera otras variables relevantes como las políticas, sociales y culturales.

Al respecto Von Haldenwang, hace una crítica a esta visión simplista. Señala que se dejan fuera a las formas colectivas. Él entiende que para el neoliberalismo, la descentralización es una negociación entre élites de instituciones que dejan fuera las estructuras. Por tanto, explica que la diferencia entre un Estado eficiente y uno ineficiente está en el grado de atención simultáneo al individuo, sus intereses y la *racionalidad económica*. Si se pone énfasis solo en esta última, se deja fuera a la racionalización política o cultural (*Ibidem*, 1990: 65).

Cabe señalar que la descentralización no reduce las responsabilidades del Estado nacional ya que, por el contrario, de acuerdo con Francisco Albuquerque (1999), el papel del Estado central requiere ser aún más eficiente y adquirir mayores responsabilidades en la articulación de las acciones de las instituciones descentralizadas.

Finalmente, una de las características principales de una institución descentralizada es su autonomía. En este sentido, el trabajo de Von Haldenwang señala que lo que realmente determina el grado de autonomía de una institución es su *poder de iniciativa* -es decir, la capacidad de gestión que tiene dicha entidad local- y *poder de inmunidad* -presencia o ausencia de otra u otras instituciones que tengan la facultad de controlar los campos de acción de la institución descentralizada (Von Haldenwang, 1990: 63)-. En la medida en la que el poder de iniciativa y el poder de inmunidad tengan mayores niveles, las unidades subnacionales y sus instituciones alcanzan mayor grado de autonomía en relación al Estado central. Al respecto, cabe la reflexión sobre cuál es el grado de autonomía real que poseen las instituciones que participan en la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México, específicamente en el estado de Quintana Roo y de qué manera es visible el traslado de competencia a éstas. Esto se revisará con mayor detenimiento en el capítulo tres.

1.2.1. El desarrollo local desde un enfoque regional del desarrollo.

El estudio del desarrollo ha seguido una lógica evolutiva similar a la de la descentralización de las competencias del Estado y ha tomado en consideración otros enfoques basados las condiciones particulares de cada territorio y sus recursos.

En este sentido, se identifican algunas formas de abordar los estudios sobre el desarrollo. A partir de la década de 1960, se atribuyeron la modernización y el crecimiento

económico al incremento en los niveles de desarrollo y se estimó que éste se alcanza a partir de la superación del subdesarrollo tras escalar otros estadios: sociedad tradicional, etapa previa al despegue, despegue, etapa hacia un proceso de madurez y consumo en masa (Rostow, 1990: 4-16). Durante esta época se asumió que esta diferenciación se debía a un desfase histórico entre distintas regiones que podía ser superado en el futuro.

Para finales de la misma década, los estudios de desarrollo fueron abordados desde una perspectiva latinoamericanista. En este periodo, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto coincidieron con Rostow en cuanto a la distinción de estadios pero su propuesta aclaró que la modernización no necesariamente conlleva desarrollo. En este sentido, su propuesta consistió en tres tipos de sociedades: tradicionales, en proceso de transición que sería denominado *en vías de desarrollo* y modernas. En este sentido, los teóricos ubicaron a Latinoamérica como una sociedad tradicional (Cardoso & Faletto, 1969: 11-12).

Por otro lado, durante la década de 1960, se desarrollaron los principios de la teoría económica estructuralista, nacida en el seno de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), basada en el pensamiento Raúl Prebisch, que propone medidas proteccionistas aplicadas por un estado de bienestar mediante el modelo de sustitución de importaciones, además del fortalecimiento de la producción de bienes primarios de consumo y la industrialización. Cabe destacar que fue preminente la idea del estado como *idea-fuerza*, facilitador y gestor del desarrollo (Gutiérrez Garza y González Gaudiano, 2010). En este contexto fue que se presentó el surgimiento de regímenes populistas, el estancamiento en la diversificación de la producción y la adquisición de deudas importantes que detonaron crisis económicas y golpes militares en algunos países latinoamericanos.

Ahora bien, el enfoque bajo el que se aborda este documento está basado en el concepto de desarrollo que plantea Sergio Boisier (2007) y su relación con el territorio. Para él, el desarrollo implica contar con determinadas *condiciones culturales, institucionales, éticas, políticas, y (...) económicas* en beneficio de la calidad de vida de las personas, es decir, desarrollar condiciones más subjetivas como la dignidad pero que requieren la materialización visible tanto en el espacio societal, como en el espacio territorial. Éste es asumido como el espacio en el que confluyen y se construyen relaciones.

“Está claro que el territorio no es una abstracción ni un mero piso obligado por la fuerza de gravedad, y que se convierte en una instancia simbólica hecha, no de ladrillos, sino de relaciones, lenguajes, afectos y procesos de cambio que ocurren en el territorio y no sobre él”. (Boisier, 2007)

De ahí que base sus análisis en una perspectiva de política territorial, reuniendo la consideración del ordenamiento territorial, la descentralización, el fomento al crecimiento económico, así como el fomento al desarrollo social de manera integral.

En este sentido, los estudios sobre desarrollo local permiten ampliar la visión sobre la toma de decisiones de las instituciones que tradicionalmente es centralizada. José Arocena (2001: 201) utiliza el término *macrorracionalidades* para referirse al proceso de toma de decisiones guiado desde el nivel nacional, sin el conocimiento de las propias *sociedades locales*. Por tal motivo, es necesario conocer a las sociedades locales cuando se hace investigación sobre el desarrollo local.

Actualmente, en materia de desarrollo, es inevitable el debate sobre las dos fuerzas que se ejercen en determinado territorio, el nivel global y el local, lo macro y lo micro. Esta dualidad de perspectivas, sin duda configura una dinámica compleja especialmente en las regiones que se encuentran marginadas o en la denominada periferia. La principal consecuencia ante esta doble fuerza política, económica, social y cultural es la inequidad en el desarrollo de las comunidades y una distribución desigual de la renta.

En relación al encuentro de estas dos dimensiones: global versus local, nacional versus estatal / municipal, el investigador chileno Sergio Boisier (1999) sostiene que ambas mantienen una relación “dialéctica” y una relación de complementariedad en la construcción del desarrollo (Boisier, 1999). Él explica el concepto de “endogeneidad” del desarrollo aplicada al ámbito regional, entendida como un proceso transversal a partir del cual se generan estrategias desde lo local, tanto del ámbito político como en el económico, científico-tecnológico y cultural (*Ibidem.*, 1999). Para Boisier, el desarrollo endógeno es el resultado de la articulación de varios actores que crea “sinergia” y genera capitales intangibles, y que finalmente repercuten en lo regional.

Sobre el tema del desarrollo local, también cabe hacer mención de la propuesta que hace Francisco Albuquerque (1999) sobre el desarrollo endógeno y la *potenciación* de los recursos institucionales de cada territorio. Si bien, el sistema económico mundial está conformado por

partes que integran un *núcleo globalizado*, Albuquerque apunta que los mercados nacionales y locales están siendo protagonizados por las pequeñas y medianas empresas. A partir de este supuesto, se plantea una relación entre los subsistemas locales de producción y las grandes redes globales empresariales, partiendo de dos ideas importantes: la *heterogeneidad del sistema económico mundial y la inserción*. De esta forma se entiende que se reconoce las particularidades de cada territorio, la innovación tecnológica y los factores productivos potenciales para inserción de los recursos endógenos locales en el mercado internacional en un nivel de competitividad alto, refiriéndose a la capacidad de mantener el flujo de la Inversión Extranjera Directa en el espacio local. Todo esto articulado con la gestión pública, las empresas privadas y la sociedad civil (Albuquerque Llorens, 1999). En este sentido, se pueden identificar tres principales dimensiones del desarrollo: económica, política y cultural.

Sobre los factores económicos del desarrollo, se plantea la imposibilidad de asumir al sistema económico mundial como un núcleo globalizado. Reducirlo a tal grado implicaría la falta de consideración de factores de desarrollo locales. Sin embargo, no sería posible referirse a lo local sin plantearse su inserción en la dinámica global. En palabras de Rodrigo Arocena (2010) es importante reconocer el papel mercado, fortaleciendo el papel del Estado. En este sentido, algunos países en América Latina han planteado la estrategia de *neoproteccionismo*, a través del cual buscan un mejor aprovechamiento de los ingresos por las exportaciones para fortalecer y proteger la economía interna e incrementar la capacidad del Estado en la atención de problemáticas sociales (Arocena, 2010: 44)

De tal forma, la propuesta de este autor es la reorganización de las empresas y nuevas formas de gestión local (Albuquerque Llorens, 1999) que, aunado a acciones de cooperación internacional, implicaría que se sumarán a la gestión local los intercambios de recursos, bienes, comunicaciones, información y capacitación para potenciar las capacidades e intereses de la colectividad. Cabe aclarar que Para Crucita Ken (2014), la gestión pública en lo local comprende desde el “seguimiento, control, monitoreo y administración del administrador público” hasta “las diligencias que un alcalde debe hacer ante otros entes territoriales de igual o superior nivel, o ante los entes nacionales a fin de obtener recursos”. La autora considera que la *Nueva Gestión Pública* (NGP) municipal requiere cambios en la “(...) forma de administrar con criterios de eficiencia, efectividad, economía y equidad. Lo anterior, permite prestarle un mejor servicio a la comunidad, maximizando los recursos que

le han sido conferidos” (Ken, Caracterización de la participación ciudadana en la gestión local municipal en Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2013; 2014: 2)

Por tanto, el mayor desafío se encuentra en el nivel micro, es decir, en lo local. Con un enfoque de desarrollo endógeno que permita superar la desigualdad en la distribución de la renta, el desarrollo y la polarización económica. Para ello se requiere también de “nuevos esquemas de regulación en el nivel mesoeconómico”, es decir, en la articulación de un marco institucional adecuado, en el que las políticas públicas no limiten, sino que permitan el logro de las metas. En este sentido, Albuquerque plantea la descentralización de las funciones del sector público, sin que esto signifique la ausencia de un Estado central. Por el contrario, como se señaló anteriormente, su propuesta implica una mayor responsabilidad del nivel federal cuya tarea corresponde a la articulación de las unidades subnacionales para promover su autonomía. Entonces, la gestión pública descentralizada -es decir, las instituciones- adquirirán un nuevo papel, mayores recursos y competencias como administraciones locales (Albuquerque Llorens, 1999).

Lo que sostiene Albuquerque es que se requieren estrategias nacionales y territoriales de desarrollo que potencien las economías locales, incentiven la *innovación tecnológica y organizativa internas* y se concentren en la *diversificación productiva*. Para él, el modelo de desarrollo concentrador es polarizado y centralizado, mientras que el modelo de desarrollo local, es más equilibrado territorialmente, descentralizado y logra potenciar las capacidades de las comunidades locales y regionales (*Ibidem*, 1999).

Asimismo, en relación a los aspectos políticos del desarrollo, en el momento de la planeación de políticas públicas es importante retomar el concepto de heterogeneidad. De acuerdo con Giovanni Sartori (2001), es necesaria una planeación basada en una estrategia particularizada tomando en cuenta las actividades productivas, la sociedad y la cultura. En este sentido, es importante distinguir entre los denominados modelos de desarrollo, que marcan la pauta para la adopción de medidas que promuevan el desarrollo con base en estándares de países hegemónicos, y las llamadas *estrategias nacionales de desarrollo o proyectos nacionales* (Maira, 2010: 16) que justamente pretenden asumir un enfoque individualizado más crítico de las necesidades de los Estados para la particularización de las acciones para el desarrollo. Esta opción permitiría una real planeación estratégica basada en un modelo de desarrollo regional.

Por otro lado, en el proceso de desarrollo local intervienen factores sociales, culturales, ambientales e históricos. En este contexto, el *desarrollo local* es entendido como un proceso de construcción de consensos, determinado por actores locales en condiciones de mayor horizontalidad cuyo objetivo no se limita al crecimiento económico de las regiones, sino que pretende el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Rosales O & Chauca, 2010: 11). Para el logro de la potencialización de factores locales, el desarrollo local requiere mecanismos de participación, socialización, integración y cooperación de distintos actores sociales –como instituciones gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas y empresas).

José Arocena (2001) distingue un *sistema de actores* como una de las variables para el análisis del desarrollo que constituye un insumo clave para el análisis del objeto de estudio del presente documento. En este sentido, el sistema de actores se refiere al análisis de los agentes económicos, sociales, políticos y culturales que participan en el proceso de desarrollo, así como la articulación entre éstos. En palabras de Arocena, el estudio del sistema de actores es el equivalente al análisis de las relaciones de poder (Arocena, 2001: 204). Por lo tanto, desde un enfoque del *desarrollo local*, se podrá comprender la cooperación internacional para el desarrollo, como una acción social en el marco de la descentralización de las funciones del Estado, desde la escala local.

1.2.2 La cooperación internacional descentralizada.

La cooperación internacional descentralizada es entendida como la acción internacional de los gobiernos subnacionales que es “[...] generada en el vínculo entre entidades subnacionales que comparten proyectos impulsados y financiados por ellos mismos” (Colom, 2008: 31).

Cabe mencionar que sobre el concepto de la cooperación internacional descentralizada, Ruiz Alanis (2009) señala que surge como una manifestación de los intereses, políticos, económicos o sociales, delimitados territorialmente por unidades subnacionales y sus asuntos locales proyectados al plano internacional. Es decir, que ésta acción social no emana de un decreto de los gobiernos federales hacia los locales, sino como una necesidad práctica de atender determinados problemas desde lo local.

Por otro lado, se hace una clasificación de este tipo de cooperación con base en dos criterios: a) los agentes y b) la oficialidad de éstos. Para el primero, se clasifica en horizontal – es decir, entre unidades subnacionales similares gubernamentales o no gubernamentales- y vertical -cuando intervienen actores supranacionales- Para el segundo criterio, se dice que los vínculos son institucionales o informales. Sin embargo, esta última acepción deja fuera a las relaciones entre universidades y organizaciones de la sociedad civil legalmente establecidas, por ejemplo.

En un intento por describir la verdadera situación de los municipios mexicanos, Ruiz Alanís reconoce que aunque éstos no pueden desarrollar acciones de cooperación internacional descentralizada de manera aislada, debido a que la legislación federal tiene prioridad por encima de la local, la dinámica internacional acepta este esquema de cooperación al reconocer que los municipios son la unidad territorial, jurídica y gubernamental más próxima a la necesidades de desarrollo de las personas, es decir, la consideran la *célula básica* (Ruiz Alanís, 2009). De acuerdo con este argumento, es importante mencionar la consideración que hace el autor sobre la participación ciudadana en este tipo de cooperación ya que, junto con el fortalecimiento de la administración pública municipal, constituyen una estrategia integral del desarrollo municipal.

Por otro lado, Esther Ponce define este tipo de cooperación como el conjunto de acciones realizadas por actores, ya sean públicos o privados, de países de diferente o similar nivel de renta para promover el progreso económico y social de las naciones (Ponce, 2010).

Una de las principales aportaciones de Ponce, consiste en la comprensión del fenómeno de la *Cooperación Internacional Para el Desarrollo Local* (CIPDL), entendido éste como una modalidad en la que se presenta la cooperación internacional, donde intervienen unidades locales subnacionales y caracterizado una mayor diversidad de actores y distintas tipologías de los mismos. El desarrollo local, en este caso pretende potenciar las capacidades que el territorio posee para favorecer no sólo el crecimiento económico, sino el desarrollo integral mismo. Sin duda, la propuesta de Ponce supera la actuación de la cooperación internacional descentralizada oficial.

En este sentido, se señala la importancia de entender a la CIPDL como un fenómeno multidimensional, capaz de incentivar la participación ciudadana y gobernanza locales (Ponce, 2008). Ponce se refiere al desarrollo local como una “[...] acción conjunta de

instituciones públicas y sociales, locales, regionales, nacionales –y agrego internacionales–” (*Ibidem*, 2010:14), que genera cambios para detonar el desarrollo económico, humano, ambiental y social de un municipio y su objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas. En este sentido, el desarrollo local es el objetivo final de la cooperación internacional y esto hace la diferencia entre el esquema de cooperación tradicional y el de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo.

Así pues, de la misma forma que Ruiz Alanís, Ponce insiste en el carácter multidimensional y reconoce que en la cooperación internacional para el desarrollo local intervienen instituciones nacionales, regionales y municipales, agencias de desarrollo local, organizaciones no gubernamentales (locales, comunitarias, nacionales o internacionales), universidades y centros académicos, empresas y agencias bilaterales y multilaterales. La autora hace entonces una clasificación de esta modalidad de cooperación internacional con base en dos criterios:

- A. Con base en la naturaleza del oferente, cuando el origen de la cooperación es:
 - a. Un gobierno municipal. En este caso, la cooperación internacional descentralizada se da entre gobiernos homólogos, siendo ellos mismos quienes establecen redes, hermanamientos, alianzas regionales o internacionales.
 - b. Una agencia de cooperación internacional. Para esta clasificación, las agencias de cooperación pertenecientes a los países donantes, tanto en su modalidad bilateral como multilateral, se utilizan las vías tradicionales de cooperación, es decir, “estatocéntrica y vertical” (Ponce, *Cooperación internacional para el desarrollo local en México*, 2008).
- B. Con base en la naturaleza de las instituciones participantes: Cooperación descentralizada pública directa. Son el conjunto de acciones ejecutadas por unidades subnacionales que reúnen a gobiernos locales en proyectos específicos. En esta modalidad los municipios actúan como oferentes de cooperación.
 - a. Acciones de la cooperación bilateral y/o multilateral. Son las acciones generadas por los organismos internacionales que ofertan cooperación internacional ya sea bilateral y/o multilateral, que contribuyen al desarrollo local en los municipios.

Existe la intervención de los gobiernos centrales, mientras que los municipios son solo receptores de los fondos de la cooperación.

b. Acciones impulsadas por los municipios que actúan como sujetos y agentes de desarrollo. Los municipios y los estados son a la vez sujetos y agentes del desarrollo; es decir, las acciones que permiten la gestión de recursos de cooperación para el desarrollo a través de agencias bilaterales y/o multilaterales son generadas por las instituciones locales.

c. Acciones de fuentes no gubernamentales dirigidas a los municipios. Son las acciones que surgen como iniciativa de las organizaciones no gubernamentales, fundaciones y sociedad civil dirigidas al desarrollo de los municipios o estados,

d. Colaboración en redes, en la que intervienen dos o más actores mencionados. Son las acciones que los municipios o estados desarrollan al participar en asociaciones de municipios; es decir, cooperación descentralizada a través de redes de gobiernos locales destacando la cooperación descentralizada regional, cooperación descentralizada multilateral, cooperación descentralizada transfronteriza o cooperación de trabajo en red para el intercambio técnico. (Ponce, 2010: 14).

En relación a los temas de los tradicionalmente se han hecho cargo los municipios a través de la cooperación internacional, Ponce señala: educación, salud, profesionalización, generación de empleos, producción, turismo, protección al medio ambiente y manejo de residuos sólidos, cultura, fomento a la creación de ‘pequeñas y medianas empresas’ (PyMES), agroindustria, políticas de lucha contra la pobreza, exclusión social, atención a grupos marginados, cohesión social. También se incluyen actividades de mejoramiento de las administraciones locales como formación a funcionarios locales, administración de los servicios, planeación urbana, atención al ciudadano (Ponce, 2010).

Otro trabajo importante es el de Jorge Schiavon y Rafael Velázquez que aporta al tema de la cooperación internacional descentralizada el concepto de la *paradiplomacia*, primer referente para la construcción del concepto de cooperación internacional descentralizada. En este sentido, la paradiplomacia es el conjunto de “[...] contactos, actividades, procesos e iniciativas externas entre gobiernos no centrales y otros actores internacionales, tales como los estado-naciones, gobiernos locales similares, empresas

privadas, organizaciones internacionales, entre otras” (Schiavon & Velázquez, 2010: 32). Así, explican los términos de *paradiplomacia regional*, *paradiplomacia transregional*, *protodiplomacia* y *diplomacia local* como las variantes de este proceso y ésta última definida como la “acción externa de los gobiernos locales” (*Ibidem*, 2010).

Es importante dejar en claro, como lo señalan los autores, que este intercambio de acciones contribuye a la consolidación de la política exterior. Al respecto, se puede considerar que la cooperación internacional descentralizada es el conjunto de acciones en las que colaboran actores no centrales –gubernamentales y no gubernamentales- en el ámbito internacional, por ejemplo un gobierno local (*Ibidem*, 2010). Cabe mencionar que su concepto está más relacionado con los aspectos políticos y no enfatizan en la transferencia de recursos, sino en el manejo del poder político. En tal sentido, Schiavon y Velázquez, afirman que la cooperación internacional descentralizada se debe a factores internacionales y nacionales:

- a. Internacionales: El proceso de interdependencia cada vez mayor entre actores, la globalización, la búsqueda de competitividad y la competencia por la obtención de recursos, así como la institucionalización de la cooperación internacional.
- b. Nacionales: la transición de partidos políticos en el año 2000, el proceso de descentralización administrativa en ascenso y el incremento del intercambio de migrantes.

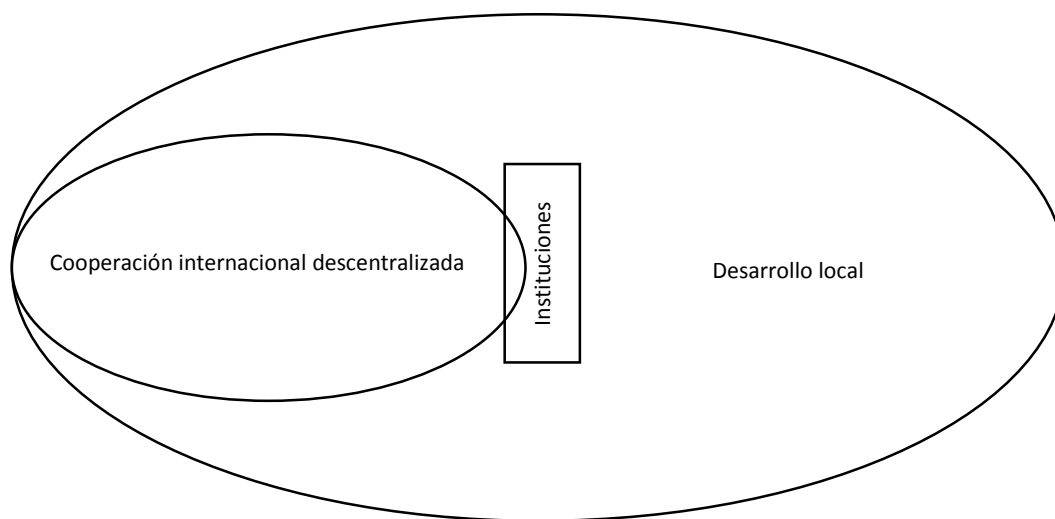
Estos factores, provocan que las instituciones de los municipios y estados establezcan relaciones con otras en el extranjero. De la misma forma que Ponce (2010), Schiavon y Velázquez, identifican los principales temas de interés de la cooperación internacional descentralizada: seguridad internacional, cooperación para el comercio y las finanzas internacionales, derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, migración, narcotráfico y crimen organizado.

Es importante señalar la relación dicotómica global-local de la CIDPDL, que Esther Ponce denomina “glocal”. Dicha correspondencia se presenta debido a un *reacomodo* de la configuración geopolítica para generar procesos de inserción de unidades subnacionales en la globalización y por tanto, en el sistema de cooperación internacional. Para ello, es necesaria la presencia de algunas condiciones como reformas relacionadas con la

participación de la sociedad civil, la democratización y el proceso de la descentralización. Los efectos de este proceso son principalmente dos: a. hacia el interior, la *vigorización* del poder local y b. hacia el exterior, la reivindicación del espacio local y su representatividad (Ponce Adame, 2003).

El papel del municipio en la cooperación internacional descentralizada es importante porque representa la “[...] instancia más cercana a los intereses de los ciudadanos y la sociedad civil” (Ponce, 2003: 4) y a su vez, es el mecanismo de vinculación con la globalización. En este mismo sentido, de acuerdo a Esther Ponce, una de las características más representativas de esta modalidad de la cooperación es la transición de un esquema de cooperación internacional “vertical, centralizado y estratégico” a uno “plural, participativo y descentralizado”. En este sentido, es importante la proximidad de las instituciones cuyas competencias están vinculadas al desarrollo local y la cooperación internacional descentralizada como se muestra en el cuadro 1. En éste, se hace hincapié en el recuadro de las instituciones entendido como el sistema de actores, objeto de estudio del presente documento.

Figura 1. Sistema de actores de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, con base en la relación de reciprocidad entre los actores de la cooperación internacional descentralizada, Ponce señala que el esquema de cooperación está

transformándose hacia uno basado en la asociación de países en una relación de reciprocidad, y no solo como un mecanismo de asistencia (Ponce Adame, 2003).

Finalmente, lo más importante en este tipo de cooperación es la trascendencia del papel de las instituciones locales no únicamente como receptores de la cooperación, sino también como participantes activos con facultades de planeación, ejecución y evaluación de proyectos que verdaderamente satisfagan las necesidades, intereses y puntos de vista.

Esta es la estrategia que permite que la cooperación descentralizada sea utilizada como una forma complementaria del desarrollo. Aunado a esto, los gobiernos locales logran desarrollar sus capacidades de gestión durante este proceso.

Entonces, la cooperación internacional descentralizada reúne la actuación de instituciones internacionales, nacionales, estatales y municipales conformadas por sus propias reglas, normas y procedimientos. En este sentido, esta investigación se basa en el análisis del sistema actores al identificar las características de las relaciones interinstitucionales en el nivel local, el estudio de la interdependencia de dicha red de actores, así como una aproximación a la relación local-global y la articulación del sistema de actores de la cooperación internacional descentralizada con el desarrollo local.

1.3 La relación interinstitucional de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local a partir del modelo neoinstitucionalista.

Una vez establecido el marco conceptual de los dos elementos que aborda esta investigación, se analizan los elementos teóricos que explican la relación interinstitucional de los actores que intercambian acciones de desarrollo local y cooperación internacional descentralizada. Para ello se retoma el enfoque del neoinstitucionalismo que no solamente reconoce la acción de otros actores distintos al Estado, sino que además propone que la cooperación internacional sea un mecanismo que contrarreste a la anarquía en el sistema internacional.

El neoinstitucionalismo parte de los postulados conceptuales y metodológicos de la economía neoclásica, por lo que analiza al Estado como un “[...] actor racional, unitario, que calcula los costos de sus acciones y busca llevar al máximo su utilidad esperada” (Jiménez González, 2004: 30). Sin embargo, considera que las instituciones distintas al Estado tienen un papel importante en el intercambio de acciones. Se asume que las instituciones son sus

normas, valores y elementos culturales incorporados, es decir, “son el conjunto de reglas que articulan y organizan las interacciones económicas, políticas y sociales entre los individuos y los grupos sociales” (*Ibidem*, 2004: 31). Por tal motivo, puede asumirse que existe una relación de reciprocidad entre el Estado y las instituciones. Este modelo teórico se distingue porque considera posible el cambio institucional como resultado de la acción del individuo y la sociedad.

1.3.1 Neoinstitucionalismo racional y neoinstitucionalismo sociológico.

Los teóricos del neoinstitucionalismo comprenden, interpretan y racionalizan los preceptos del neoliberalismo y establecen una relación entre el individuo y su propio contexto normativo, es decir, privilegian el estudio del individuo en estrecha vinculación con las instituciones en la sociedad. Sin embargo, a pesar de ser un enfoque individualista, se aproximan mayoritariamente al estudio de las instituciones y las formas de retroalimentación entre el individuo y la sociedad, la acción individual y la acción colectiva, es decir, la acción de los actores políticos influyendo en las instituciones que repercuten de alguna forma en la acción política. En un sentido weberiano estamos hablando de la acción social. El neoinstitucionalismo se interesa en las instituciones, sus estructuras, y la acción de la sociedad y del individuo, así como las condiciones bajo las que se presenta el cambio institucional.

Es necesario aclarar que el neoinstitucionalismo ha pasado por un debate interno entre tres distintas escuelas que buscan responder al problema del papel de las instituciones en la resolución de situaciones sociales y políticas. Sin embargo, sus planteamientos sobre la forma en la que las instituciones influyen en el comportamiento individual y colectivo, así como las razones por las cuales una institución es creada o sufre cambios, son distintos entre sí. Peter Hall y Rosemary Taylor (1996) hacen una revisión de estas tres escuelas: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la escuela racional y el institucionalismo sociológico.

La primera distinción que hacen las tres escuelas, es el concepto de la institución. Para el neoinstitucionalismo histórico, una institución es el conjunto de “procedimientos, protocolos, normas y convenciones oficiales” propios de la “[...] estructura organizacional de la comunidad política o de la economía política” y que están predeterminados por convenciones

acordadas en el tiempo y que regulan las relaciones entre los diferentes actores” (Hall y Taylor, 1996: 196).

Por su parte, Guy Peters de la escuela racional, considera a la institución como la “expresión estructural de la acción racional” a través de la cual el individuo busca el interés personal y entiende a las instituciones como “estructuras más adaptativas” (Peters, 2003: 2) que se expresan en la lógica de lo adecuado. De acuerdo con Hall y Taylor, el objetivo de las instituciones es la reducción de los costos de transacción y la maximización del beneficio y son “... las instituciones [las que] resuelven una parte de los problemas de la acción colectiva” (Hall y Taylor, 1996:203).

En contraste, el neoinstitucionalismo sociológico entiende a la institución en una lógica culturalista y de retroalimentación de símbolos, valores y principios morales. Es decir, la institución es el conjunto de “reglas, procedimientos y normas formales, pero también un sistema de símbolos, esquemas cognitivos y modelos morales que funcionan como “patrones de significado” y guían la acción humana (Hall y Taylor, 1996: 209)

Podría decirse que la coincidencia entre las tres escuelas hace pensar que la unidad mínima de análisis es la institución entendida como la serie de normas y procedimientos vinculados al individuo y la acción colectiva. Sin embargo, el centro de la discusión radica en las formas de influencia entre los tres elementos.

Como es de esperarse, el primero, el institucionalismo histórico, considera que para este tipo de análisis es fundamental el estudio de las instituciones políticas, sociales y económicas en un contexto local irrepetible e impredecible, siendo éste determinado por una trayectoria específica y una relación causalista (Hall y Taylor, 1996: 201). Entonces, parten de la combinación de dos perspectivas para explicar la relación entre la institución y el individuo, éstas son: la calculadora y la cultural. La primera asume que el individuo actúa por un comportamiento estratégico en la búsqueda de objetivos propios que maximicen su beneficio, mientras que las instituciones afectan el comportamiento del individuo al “[...] dar información sobre las expectativas de comportamiento de otro actor” (*Ibidem*, 1996: 197.) Por su parte, la segunda reconoce que la institución construye “modelos morales y cognitivos” y representa no solo reglas, normas y procedimientos, sino también una serie de “símbolos, protocolos e interpretaciones”. El individuo, a su vez, elabora sus elecciones con base en la influencia de estos modelos.

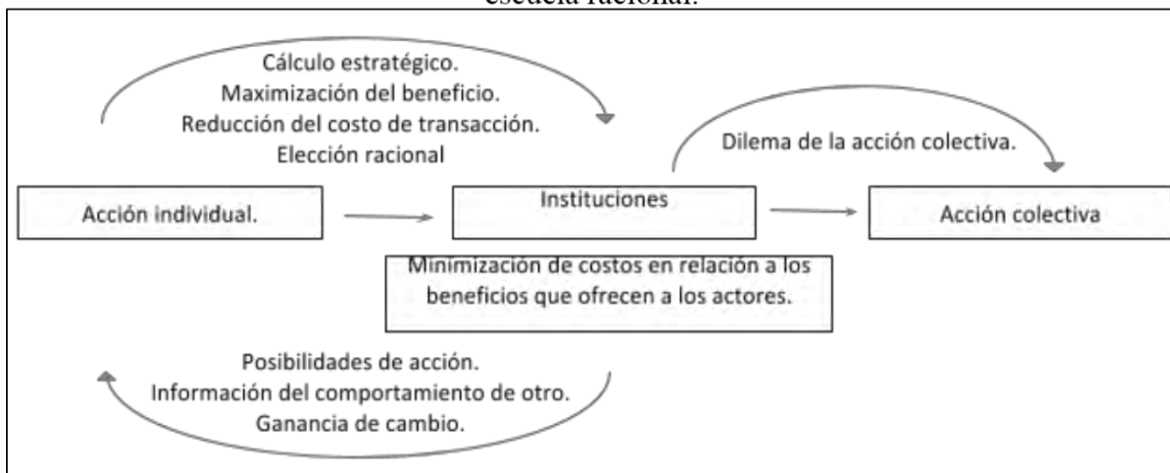
Cabe destacar que esta escuela niega la posibilidad de que la acción colectiva sufra cambios debido a la acción colectiva *per se*. Solo conciben el cambio de las instituciones a partir de “situaciones críticas” que generan nuevas trayectorias (*Ibidem.*, 1996: 201).

En segundo lugar, el neoinstitucionalismo de la escuela racional parte de la Ciencia Política con un enfoque economicista al privilegiar factores como la maximización del beneficio y el costo de transacción de un individuo en la toma de decisiones basada en una elección racional. A partir de este planteamiento, pone atención en la forma en la que la acción individual influye en la institución y ésta, a su vez, influye en la acción colectiva. Su premisa principal señala que el objetivo de la estructura organizativa de las instituciones es, por un lado, disminuir los costos de transacción que implica la realización de determinada actividad para lograr un resultado, a cambio de un mayor beneficio tanto para el individuo como para sus integrantes (Hall y Taylor, 1996:204-206). Esta afirmación podría desglosarse en los siguientes postulados (Ver Cuadro 2):

- a. El comportamiento de los actores está basado en dos factores: sus preferencias y la búsqueda de la maximización de la satisfacción de dichas preferencias.
- b. En la vida política –esfera en la que influyen las instituciones- están presente los dilemas de la acción colectiva. Éstos son las situaciones en las que un individuo actúa buscando la satisfacción de sus preferencias propias o intereses. Al hacerlo, cabe la posibilidad de que el individuo deje en segundo término otra vía de acción que satisfaga verdaderamente el interés colectivo. Es importante mencionar que los dilemas de la acción colectiva se deben a la falta de arreglos institucionales adecuados para re dirigir las acciones de los individuos y lograr un resultado “que sería preferible en el plano colectivo” (Hall y Taylor, 1996: 205). De esta manera, las instituciones inciden –positiva o negativamente- en la acción colectiva.
- c. La acción estratégica de los individuos, en la búsqueda del logro de su beneficio, está basada en un enfoque calculador, es decir, un cálculo estratégico en relación al comportamiento de terceros. A su vez, la institución influye en la toma de decisión de dicho cálculo al ofrecer posibilidades de acción, dar información sobre el comportamiento de otros individuos y ofrecer la ganancia de cambio que le permita dirigir los resultados. De esta manera las instituciones inciden en la acción individual.

d. Las instituciones continúan existiendo debido al acuerdo -entre los actores- sobre el logro de los beneficios. Es decir, la permanencia de las instituciones depende de la eficiencia con la que cumpla su cometido. Por otro lado, Peters (2003) explica que hay dos causas del surgimiento de una institución: la interacción entre Es decir, para que exista la institucionalización, es necesario que haya conciencia en la sociedad de la necesidad de la creación de dicha institución y compromiso de mejora de ésta.

Figura 2. Influencia de las instituciones en la acción colectiva. Institucionalismo de la escuela racional.



Elaboración propia con base en Hall, P.A. Taylor, R.C. (1996). Political Science and the three new Institutionalism, Political Studies, 193-223.

Como puede observarse en el cuadro anterior, hay reciprocidad entre institución e individuo, pero no así entre instituciones y el plano colectivo. El neoinstitucionalismo sociológico, tercer y último enfoque, plantea parte de la respuesta a esa ausencia en la relación ya que, a diferencia de los anteriores, niega la posibilidad de que los procedimientos de los individuos sean únicamente el resultado de un cálculo estratégico con arreglo a fines y medios, sino que es considerado también una práctica cultural asimilada por las instituciones en un proceso de *transmisión de la cultura* (Hall y Taylor, 1996: 208). Por eso, desde esta perspectiva, la institución es más bien vista como un conjunto de “[...] esquemas cognitivos y modelos morales” (*Ibidem*, 1996: 209) que les son transmitidos a los individuos.

Cabe mencionar que es de suma importancia el papel de la cultura —entendida como los hábitos y los símbolos que delinean modelos de comportamiento- en este proceso. De hecho, cultura e instituciones son consideradas el mismo concepto. Es partir de este vínculo que se

explica la relación individuo–instituciones–acción colectiva, con base en dos dimensiones, como se muestra a continuación (Ver cuadro 3):

- a. La dimensión normativa del impacto de las instituciones significa que el individuo influye en la institución a través de la internalización de normas asociadas a determinado papel dentro de la misma institución. Peter Hall y Rosemary Taylor destacan en este proceso el “raciocinio práctico” que implica que el individuo aprovecha los “modelos institucionales” en su entorno, y a su vez los retroalimenta. Esta relación es recíproca (Hall y Taylor, 1996: 211).
- b. La dimensión cognitiva del impacto de las instituciones. Las instituciones influyen en la colectividad al proporcionar una serie de “esquemas, categorías y modelos cognitivos” a través de los cuales se puede interpretar el comportamiento de otros (Hall y Taylor, 1996: 210).



Elaboración propia con base en Hall, P.A. Taylor, R.C. (1996). Political Science and the three new Institutionalism, Political Studies, 193-223.

Finalmente, esta escuela considera que el cambio institucional se da debido a la legitimidad otorgada a la institución por parte de los individuos. Debido a lo anterior, en este texto, se plantea la necesidad de abordar el tema de la cooperación internacional descentralizada desde la perspectiva neoinstitucionalista apoyados en el uso complementario de la escuela racional y sociológica cuyas principales aportaciones y limitaciones son:

a. Con respecto a la relación individuo-institución-acción colectiva. La escuela racional ofrece la oportunidad de establecer una relación costo-beneficio, con mayor posibilidad de ser sistematizada, así como la intencionalidad del individuo en la toma de decisión. Asimismo, se retomará el modelo de interdependencia compleja desarrollado por Robert Keohane, en el que se profundizará en el siguiente apartado. Puesto que este enfoque supedita la acción individual únicamente a la racionalidad y la optimización del beneficio que busca el individuo – que Hall y Taylor consideran “[...] una visión simplista de las motivaciones humanas” (1996: 213)- y deja fuera la influencia del entorno cultural en la selección de las preferencias más esenciales de los individuos y la conformación de la institución también desde el plano colectivo, se tendrá en consideración la influencia de la cultura a través de los modelos cognitivos en la acción individual y colectiva.

Como puede observarse, individuo y colectividad están unidos por la figura intangible de la institución y ésta es la que resuelve de alguna u otra manera la convergencia o discrepancia de los intereses de ambos. Dicho de esta manera, Guillermo Pereyra (2009) señala en su análisis sobre la idea de representación democrática desde la perspectiva neoinstitucionalista, la función mediadora de la institución al resolver la brecha lo individual y lo colectivo.

b. Con respecto al cambio institucional. El neoinstitucionalismo racional estudia dicho cambio solo a partir del cumplimiento de la minimización del costo y maximización del beneficio, mientras que el sociológico permite el análisis de la incidencia de la subjetividad de la construcción social en la institución, cuyas acciones se ven limitadas finalmente por una construcción cognitiva de símbolos que favorecen el beneficio colectivo. En contraste, Pereyra rescata en su trabajo el argumento de Douglass North en el que niega la construcción subjetiva aparentemente creada por la sociedad. Por tanto, se dice que al final, “el poder y las instituciones crean determinadas formas de subjetividad dependientes del contexto” (Pereyra, 2009: 119) y el individuo está sujeto a la subjetividad que crea la institución.

1.3.2 El modelo de interdependencia compleja de la cooperación internacional descentralizada.

Como se ha planteado a lo largo de este capítulo, el neoinstitucionalismo permite estudiar la acción de las instituciones distintas al Estado central, así como su relación interinstitucional enmarcada por la CIDPDL. Por tal motivo, este análisis permite a su vez, explicar la relación de dichas instituciones con la acción colectiva y sus posibilidades de cambio. Al respecto, algunos teóricos de las relaciones internacionales parten del neoinstitucionalismo racional específicamente, para explicar el comportamiento de instituciones internacionales como es el caso de las aportaciones de Robert Keohane y Joseph Nye (1988) sobre los regímenes internacionales.

En relación a la visión del papel del Estado se parte de un pensamiento modernista con una visión un tanto más economicista que aclara que el Estado ha sido sobrepasado como unidad económica por otros actores (Keohane y Nye, 1988). Por dicho motivo, no consideran la participación exclusiva del Estado en asuntos internacionales. Por el contrario, se considera que el grado de institucionalización en la política mundial incide en la acción de los Estados, así como en el proceso de cooperación internacional.

Sumado a esto, la descentralización favorece que las instituciones del Estado central cedan parte de sus competencias a los niveles subnacionales, como los gobiernos de los ayuntamientos o municipios. Por tal motivo, el modelo de interdependencia permitirá hacer el análisis de las instituciones que participan en la CIDPDL tanto de carácter gubernamental como las no gubernamentales.

Ambos autores abordan el análisis de los *regímenes internacionales*, la dinámica correlacional en ellos y la posibilidad del cambio institucional, principalmente con base en las categorías del neoinstitucionalismo de la escuela racional. La tesis principal sobre los regímenes internacionales es la existencia de una relación de interdependencia compleja económica, social y en materia de comunicaciones entre los actores del sistema internacional.

Para Keohane y Nye, los regímenes internacionales son los acuerdos gubernamentales a través de los cuales, los gobiernos se sujetan a determinados procedimientos y normas que regulan sus actividades comunes (*Ibidem*, 1988). Los teóricos señalan que los regímenes internacionales juegan un papel de intermediario entre las estructuras de poder del sistema

internacional y las nacionales, por lo que se ven modificados en la medida en la que las reglas, normas y procedimientos, se vuelven más estrictas o dejan de serlo.

Por su parte, la relación de interdependencia entre actores es un concepto analítico en contraposición con el interés nacional, o en palabras de los autores, el *simbolismo de la seguridad nacional* ya que no tienen la posibilidad de coexistir. Al respecto, explican que la interdependencia implica que existan tres diferentes tipos de intereses – internos, transnacionales y gubernamentales- (*Ibidem*, 1988). Por ello, cuando los actores tienen intereses mutuos reciben beneficios a cambio. Esto es la *complementariedad de intereses*.

En este sentido, la interdependencia es entendida como *dependencia mutua* que resta autonomía a los actores y que, llevada al contexto de la política internacional implica el intercambio de *efectos recíprocos* entre países o entre actores en diferentes países. En el entendido de que los regímenes internacionales representan las normas a las que se sujetan las partes a través de los acuerdos celebrados, se entiende que los efectos recíprocos son impuestos directos e intencionalmente. La reciprocidad es importante entonces porque implica que ante una acción de la Institución A, la Institución B genere *reacciones compensatorias*. Las acciones de la Institución B dejan de producirse al desaparecer las reacciones compensatorias. A esto se le llama *equivalencia de beneficios* que dependen de los beneficios esperados de cada actor.

Es importante hacer dos aclaraciones. Primero, que los efectos de los intercambios – de flujo de capital, bienes, personas y /o comunicación- no se dan regularmente en términos de igualdad, es decir, no son siempre simétricos (*Ibidem*, 1988). Y segundo, que la interdependencia no necesariamente genera un beneficio mutuo de la acción colectiva. Esto significaría expectativas idealistas de las relaciones entre actores en las que no hay amenaza del uso de la fuerza. Por el contrario, cuando la relación es asimétrica y hay una desigualdad en los costos y oportunidades, permea la dominación (Jiménez González, 2004).

Por lo anterior, se requiere ser cauteloso en cuanto a realizar un análisis optimista de la interdependencia, ya que podría cometerse el error de considerarla *mutua equilibrada*. Para ello, Keohane y Nye proponen la comprensión de la *reciprocidad específica*, que se refiere a los beneficios que las instituciones obtendrán a largo plazo, y no únicamente los que recibirán en el corto plazo. Entonces, la continuidad de la cooperación depende de la importancia de dichos beneficios así como su permanencia.

Por el contrario, la asimetría actúa como herramienta clave para que algunas instituciones tengan mayor o menor influencia sobre otras. Esto significa que mientras menos sea la dependencia de una institución A, mayor es la probabilidad de que dicha institución utilice en su beneficio el uso de las *relaciones interdependientes* como fuentes de poder en una negociación con una institución B (Keohane y Nye, 1988: 25). Entonces, el poder adquiere valor de cambio a través de la negociación y el acuerdo como parte de un proceso de toma de decisiones en el que impera la racionalidad

Como se revisó anteriormente, el neoinstitucionalismo parte del análisis del interés de los individuos y las instituciones con base en la maximización del beneficio y la reducción de los costos. En este sentido, la relación de interdependencia siempre implica un costo, pero no siempre se sabe si los beneficios de una relación interdependiente serán mayores a los costos. En todo caso, esto depende en parte de los valores de las instituciones como de la naturaleza de la relación.

En este sentido, los *efectos de costo* se miden a través del volumen de los flujos –de bienes, personas, capital o de comunicación- entre los países (*Ibidem*, 1988). Para el caso particular de la CIDPDL esto se traduce en los costos generados por las instituciones por concepto de contratación de especialistas, entrega de productos o cualquier otro intermediario que recibe un beneficio en el proceso de la cooperación, como la búsqueda de información, negociación, seguimiento, monitoreo, ejecución y evaluación de los proyectos.

Estos costos son la diferencia entre la oferta de los recursos del donante y lo recursos que verdaderamente obtiene el receptor de las acciones (Rodríguez Albor, Ramos Ruiz y Gómez Lorduy, 2013) de CIDPDL, en este caso. En resumen, la sensibilidad es la consecuencia de los efectos de costo externos, sujeto a la posibilidad de poder modificar las políticas que permitan cambiar las condiciones de determinada negociación (Keohane y Nye, 1988).

A través del poder - entendido como la “habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían [y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción]” (*Ibidem*, 1988: 25). - se puede tener control sobre los resultados de una negociación y lograr el cometido de maximizar el beneficio y reducir los costos. Entonces, para los autores, la interdependencia asimétrica es una *fuerza de poder* en términos del control sobre los recursos o sobre los resultados. Esto se explica de la siguiente manera: a menor dependencia de la Institución A en relación a la Institución B, mayor es el recurso político

con el que cuenta la Institución A. En consecuencia, la Institución A incrementa el uso de las relaciones de interdependencia, adquiere mayor poder en la negociación, reduce claramente los costos y tiene la posibilidad de incrementar sus beneficios (Ver Cuadro 4).



Fuente: elaboración propia con base en Keohane, J. y Nye, J. (1988), Poder e interdependencia, Harper Collins.

No es posible hacer el análisis de la interdependencia compleja sin tener en cuenta los dos elementos que proponen los autores: 1) la *sensibilidad* a la dependencia y 2) la *vulnerabilidad* a la dependencia (ver Cuadro 5).

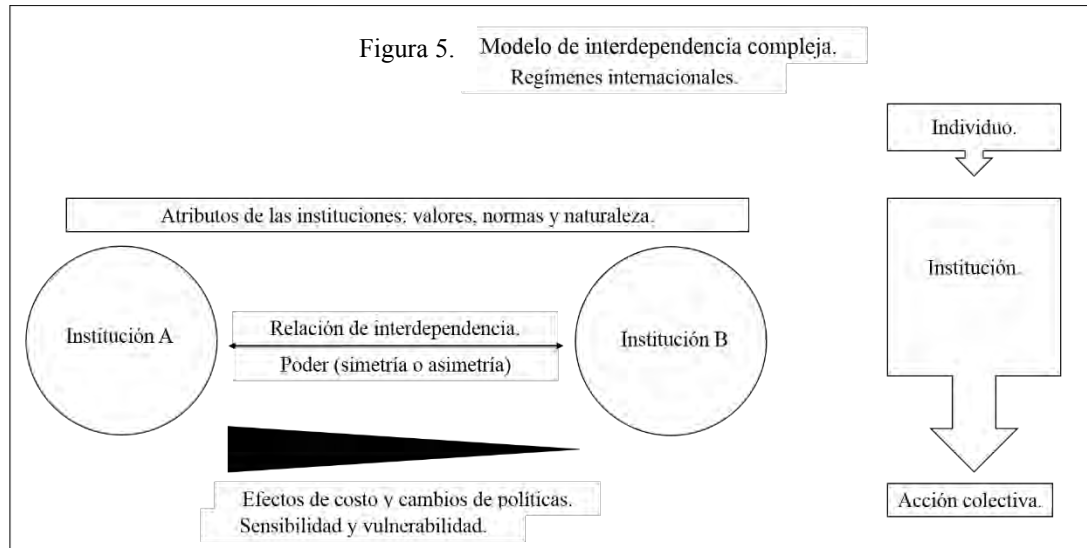
Para el primer caso, la sensibilidad es el grado de respuesta de un actor - institución en una estructura política suponiendo que las políticas permanecen sin variación. Esto es, el grado en el que las acciones de la Institución A generan cambios en la Institución B, produciendo determinado costo político, económico o social (*Ibidem*, 1988).

Respecto al segundo, la vulnerabilidad a la dependencia es el costo que asumiría un actor - institución al realizar los ajustes necesarios para hacer frente a los cambios que genera la sensibilidad, en la medida en la que haya otras alternativas para el cambio de políticas. Por ello, la vulnerabilidad depende de la disponibilidad y el costo de las alternativas con las que cuenta una institución. La medición de la vulnerabilidad solo puede realizarse con el análisis del costo que implica hacer los ajustes necesarios frente al cambio durante determinado lapso de tiempo (*Ibidem*, 1988).

En síntesis, la vulnerabilidad es la desventaja de una institución al asumir los costos impuestos ante un acontecimiento, aún después de haber modificado las políticas (*Ibidem*, 1988). Dicho de este modo, en la interdependencia de un Actor A frente a un Actor B, se enfrentan a dos situaciones (ver Cuadro 5):

- a. El impacto inicial de los efectos de costo que determina su grado de sensibilidad.
- b. La posibilidad de reducir o aumentar los costos y el análisis de los efectos recíprocos de dicha acción externa mediante el ajuste de sus políticas que determina su grado vulnerabilidad.

Es decir, la vulnerabilidad es determinante para conocer el grado de interdependencia como recurso de poder de los actores (*Ibidem*, 1988: 29-30).



Fuente: elaboración propia con base en Keohane, J. y Nye, J. (1988), *Poder e interdependencia*, Harper Collins.

En relación al cambio específico del régimen internacional, Keohane y Nye aclaran que las reglas, normas y procedimientos de las instituciones son una combinación de leyes nacionales, internacionales, vinculantes y obligatorias, por tanto, no tienen cambios significativos en las relaciones de interdependencia. Concluyen que los regímenes cambian de acuerdo a la amplitud y al grado de adhesión de quienes están sujetos al acuerdo (*Ibidem*, 1988).

A partir de esta propuesta, es pertinente la reflexión sobre la necesidad de un análisis que integre no sólo la perspectiva histórica, sociológica o racional, ya que podría correrse el riesgo de realizar un análisis simplista. Aunque la complementariedad de las tres corrientes del neoinstitucionalismo es importante, este texto se centra en los enfoques racionalista y sociológico para el análisis de la relación interinstitucional de la CIDPDL, distinguiendo sus conceptos particulares.

Por lo anterior, es importante que se retomem los conceptos de dominación y legitimidad del trabajo de Weber. En este sentido, se puede decir que entre las instituciones se da una relación de dominación pero también de reciprocidad que busca incidir en el comportamiento del otro. El neoinstitucionalismo es cuidadoso al atender la manera en la que se retroalimentan las instituciones, los individuos y la colectividad. Ante la posibilidad de cambio, se afirma que éste se presenta no solamente mediante las normas, procedimientos, reglas y cultura –del enfoque culturalista del neoinstitucionalismo sociológico- sino también a través de esquemas y “[...] modelos cognitivos” que son adoptados por sus integrantes (Peters, 2003: 210). Por otro lado, cabe la reflexión sobre la importancia de la legitimidad de un grupo social -en este caso una institución- al grado de viabilizar el cambio en el comportamiento de un grupo.

Estas instituciones tienen una relación de interdependencia basada en la reciprocidad asimétrica en la que se asumen costos y efectos son asumidos directa e intencionalmente a través de los acuerdos y convenios pactados. Asimismo, influyen el grado de sensibilidad y vulnerabilidad de las mismas instituciones.

En estricto sentido, las instituciones locales buscan el apoyo técnico y financiero de las internacionales para el desarrollo de capacidades locales, mientras que las internacionales pretenden la socialización de sus normas, procedimientos y valores. Sin embargo, en muchas ocasiones, la racionalización de los intereses de las instituciones no está en función de las necesidades reales de los individuos y determinadas colectividades locales. Los efectos de las acciones de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo dependen de la naturaleza de cada institución, sus procesos y estructuras.

Es importante señalar que la CIDPDL se relaciona con el cambio del marco institucional del Estado, respecto a sus funciones y prioridades en el plano económico político y social debido que ésta permite una mayor participación de instituciones tales como gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, universidades, organizaciones internacionales e, incluso, empresas privadas, en los asuntos que originalmente eran competencia exclusiva del gobierno federal y los gobiernos estatales.

En este sentido la cooperación descentralizada para el desarrollo puede convertirse en una opción complementaria para atender necesidades del estado y de los municipios con respecto a las condiciones socioeconómicas de los grupos locales y las prácticas

institucionales. Para ello, es necesario el cumplimiento de condiciones tales como: a) la planeación de los proyectos, b) la búsqueda del interés colectivo, y c) políticas públicas de desarrollo regional que de manera vertical, horizontal y transversal se asuman en los proyectos de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.

Por tal motivo, el diseño de políticas públicas, o acciones complementarias de cooperación internacional, que pretendan ser la solución a problemáticas como la pobreza, marginación, desempleo y rezago educativo, requieren una planeación estratégica generada a partir de la lógica del desarrollo local y endógeno, para el potencial desarrollo de capacidades institucionales. Con base en lo anterior, el planteamiento de la relación interinstitucional de la cooperación internacional descentralizada en el Estado de Quintana Roo, se abordará con base en la siguiente ruta crítica estructurada en dos partes. La primera es el Cuadro 6 que se refiere a las consideraciones teórico – metodológicas para el estudio de la CIDPDL para la definición del objeto de estudio y el modelo de interdependencia compleja. La segunda parte (Ver Cuadro 7) señala los principales elementos empíricos del marco institucional de la CIDPDL en Quintana Roo, con base en el marco teórico de la primera parte, como se muestra en los siguientes cuadros.

Figura 6. Consideraciones teórico – metodológicas para el análisis de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.

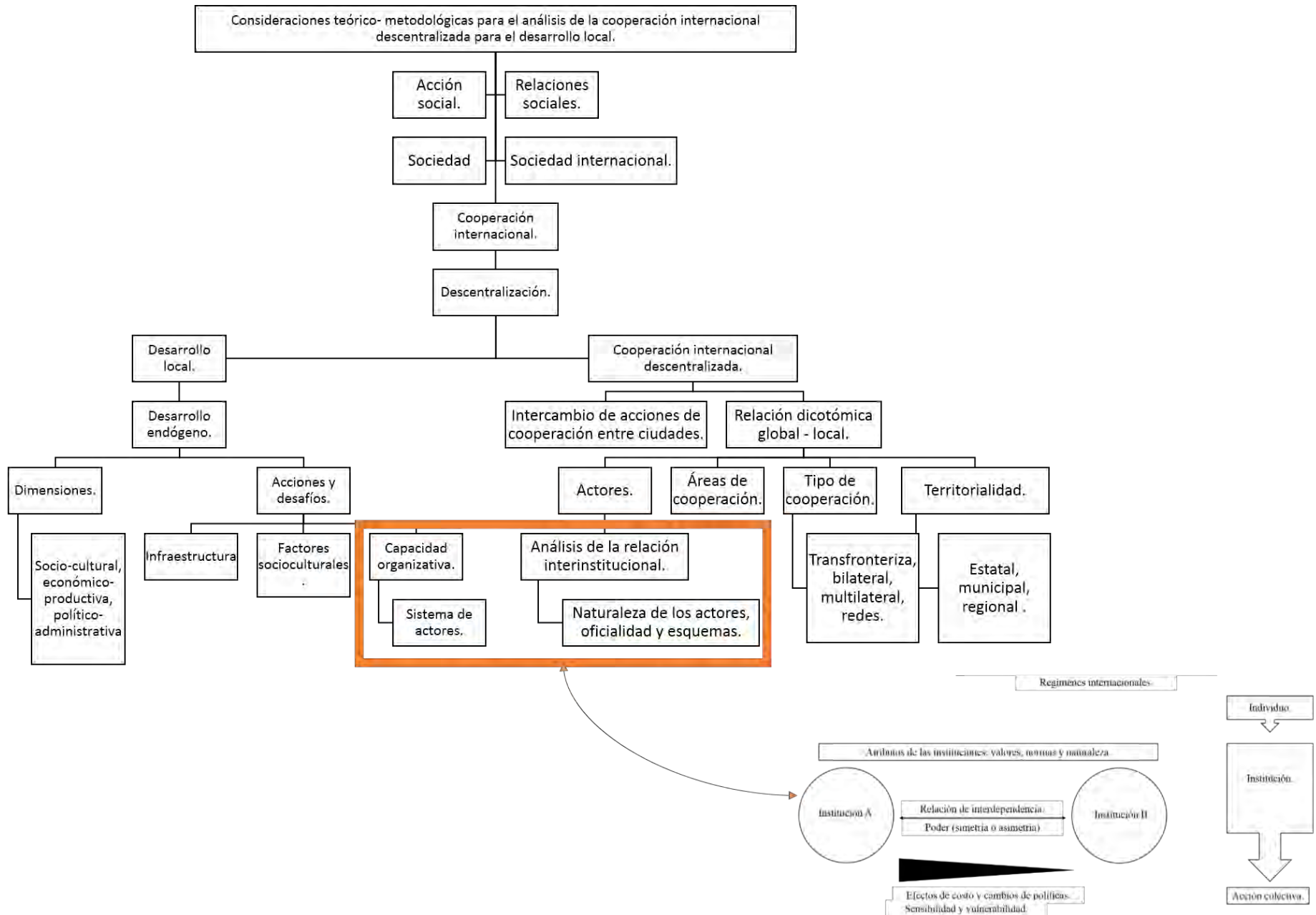
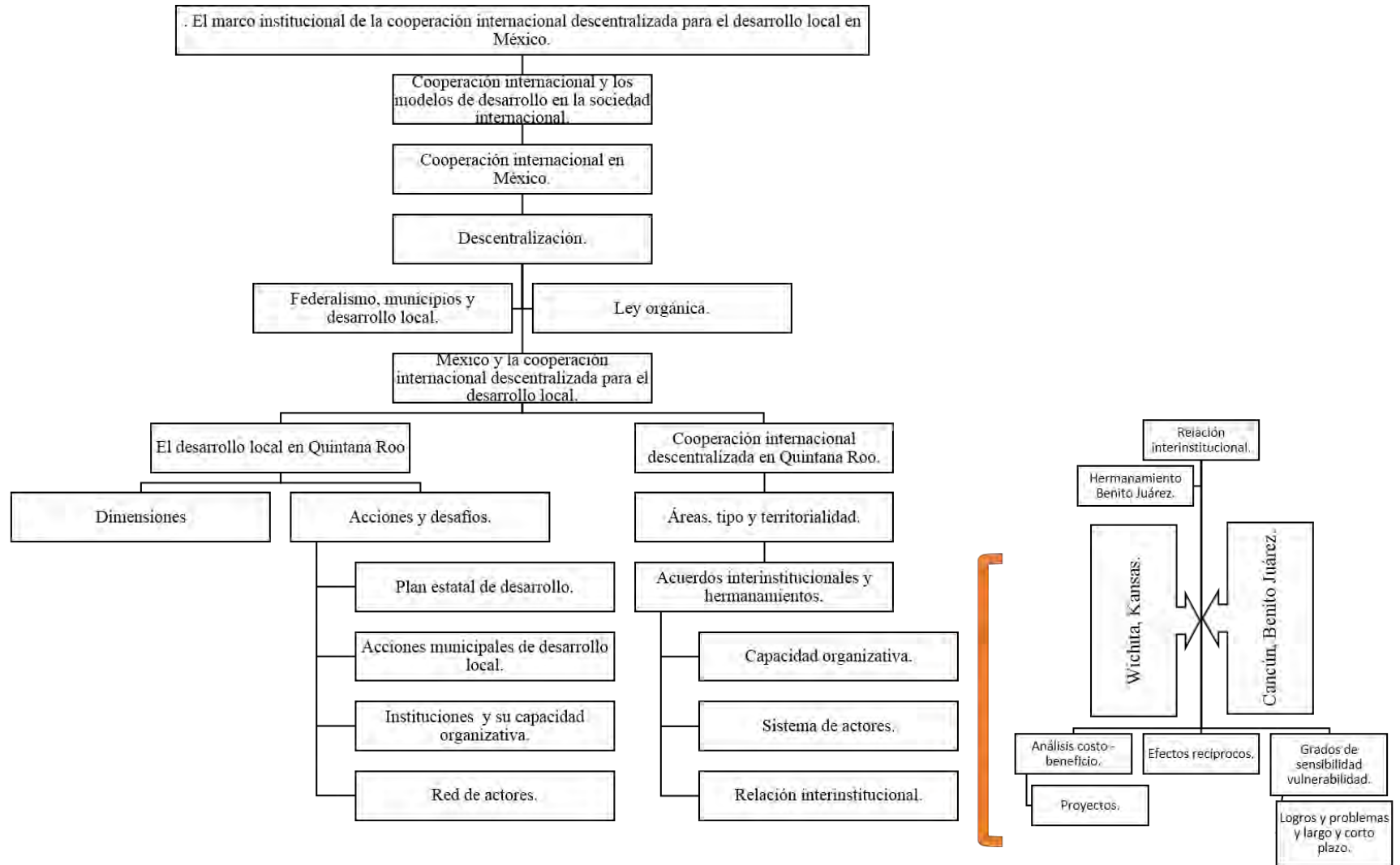


Figura 7. Elementos empíricos para el análisis de la cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local.



CAPÍTULO 2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO

El presente capítulo, tiene como objetivo analizar algunas de las características y elementos del esquema de las CIPDL así como el papel que los actores de la sociedad internacional que participan en el mismo. Al respecto es importante hacer un recuento de la manera en que se fue dando la cooperación internacional, estableciendo la principal diferencia en la transición del esquema de *ayuda al desarrollo* hacia la *cooperación para el desarrollo* que se ha presentado en torno al contexto internacional, en términos conceptuales, es la distinción entre ayuda al desarrollo y cooperación para el desarrollo. La primera implica que los actores donantes que realizan la transferencia de recursos, poseen mayores recursos políticos –y económicos- que los receptores y por tanto el grado de dependencia es mayor. Del mismo modo, los costos a largo plazo que asumen los receptores de la ayuda son mayores, si se toma en cuenta la inmediatez del beneficio. La segunda, la cooperación al desarrollo -modalidad dentro de la que se ubica la cooperación internacional descentralizada- conlleva intercambio de acciones no sólo de recursos económicos, sino también de solidaridad, relaciones institucionales, vínculos comerciales, cooperación técnica, entre otros.

2.1. El esquema de cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en el contexto de la actual sociedad internacional.

Durante el proceso evolutivo de la cooperación internacional es posible precisar dos dinámicas de relaciones interinstitucionales diferenciadas por sus condiciones de poder, reciprocidad específica y la participación de actores. En este sentido, se va desde los esquemas tradicionales de ayuda al desarrollo hacia la modalidad de la CIDPDL, proceso en el que se han presentado tanto relaciones asimétricas entre los gobiernos de los países con mayor poder económico -que se ve traducido en una mayor posibilidad de negociación- particularmente en la cooperación tipo Norte – Sur. Por el otro lado, con la inclusión de nuevos actores se recurre a prácticas más o menos simétricas en términos de poder y de intereses por parte de las instituciones participantes.

Partiendo del análisis neoinstitucionalista y del modelo de interdependencia compleja en los regímenes internacionales, se destacan a continuación el marco normativo de las

relaciones interinstitucionales de la cooperación internacional como acción social en una revisión de las diferentes etapas. Al término de la Segunda Guerra Mundial, durante la Guerra Fría, se sentaron las bases del sistema de cooperación internacional a partir de un esquema de apoyo financiero Norte – Sur en el que predominó un objetivo político, así como el interés por sujetar a una mayor dependencia a los receptores de la ayuda.

Los años posteriores se caracterizaron por la consolidación de Estados Unidos como actor hegemónico y del liberalismo como sistema económico y político en el escenario internacional, el predominio del capitalismo y su contención frente al bloque soviético, así como la importancia del flujo de capitales. Asimismo, en la conceptualización del desarrollo predominó la idea de la modernización a través de la Inversión Extranjera Directa para la satisfacción de las necesidades de las regiones menos desarrolladas. En este sentido, la dinámica que adquirió la cooperación internacional está vinculada a la definición estadounidense de un área de influencia en la que existiera un predominio de intereses económicos y geoestratégicos.

El modelo que fungió como mecanismo para el logro de dichos objetivos estuvo delineado por el Plan Marshall encaminado a la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial y la Alianza para el Progreso para América Latina en la década de los setenta, como parte de la geoestrategia estadounidense de la posguerra. De esta manera, los países capitalistas desarrollados, principalmente Estados Unidos, transfirieron recursos financieros a los países en vías de desarrollo a través de la Ayuda Oficial al desarrollo (Coronel, 2006), de manera que el poder económico favoreciera los intercambios comerciales, principalmente en las regiones de mayor sensibilidad y vulnerabilidad.

Durante la década de 1970, la política de cooperación internacional fue un instrumento del Estado central para la implantación de medidas de transformación de las estructuras económicas de los países en función del fortalecimiento del sistema capitalista a escala internacional. En este sentido los esfuerzos de la Alianza para el Progreso y de los organismos multilaterales lograron el fortalecimiento del centralismo en América Latina. Por otro lado, los ajustes estructurales estuvieron enfocados en consolidar la apertura comercial en la región y contrarrestar el peso de las dictaduras militares. Asimismo, los donantes de la cooperación ofrecieron la satisfacción de demandas de educación, salud y desarrollo económico en los países receptores. Finalmente la estrategia no fue exitosa, ya que en esta

etapa se observó una mayor vulnerabilidad de los países latinoamericanos ante la negociación que implicó la recepción de recursos versus la adopción de reformas estructurales que favorecieron la apertura comercial.

Para la década de 1980 –denominada *década perdida*– se caracterizó por el estancamiento en términos de desarrollo en América Latina. En general, se observó rezago en el crecimiento económico y en las estrategias de desarrollo social de los países. Cabe mencionar que fue el periodo de transición hacia el modelo económico neoliberal, por lo que se pasó del estadio de la *industrialización por sustitución de importaciones a la industrialización por exportaciones* (Arocena, 2010: 40).

Posteriormente, desde la caída del muro de Berlín en 1989 y el consecutivo fin de la denominada Guerra Fría, marcó la década de 1990 con la consolidación del modelo económico neoliberal con lo que se observó un cambio en la participación del Estado central en el modelo de cooperación internacional. En este sentido, el libre mercado sentó sus bases en dos principales *patrones de especialización*: el aprovechamiento de los recursos naturales y un modelo de trabajo intensivo y poco calificado en la industria manufacturera. Asimismo, se privilegió la actuación del sector privado, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, favoreciendo la descentralización de las funciones del Estado.

Aunado a esta situación, las medidas que se definieron en el Consenso de Washington¹ repercutieron inevitablemente en las economías latinoamericanas. Dicho

¹ El consenso de Washington es una lista de diez medidas elaboradas por John Williamson, economista del Instituto de Economía Internacional (Institute of International Economics), en el marco de una conferencia que se celebró en Washington en 1989. El interés de Williamson fue analizar la política económica de América Latina desde 1950, su crisis financiera y cómo las medidas neoliberales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) estaban sustituyéndolas (Williamson, 2004). Finalmente, en 1990, esta lista representó la base de un acuerdo para la formulación de políticas económicas. Las partes - los ministerios de finanzas del Grupo de los Siete (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), el departamento de Estado de Estados Unidos, el comité de la Reserva Federal estadounidense, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y los líderes de los principales bancos – definieron las reformas necesarias para atender la crisis financiera latinoamericana: 1. Disciplina presupuestaria, 2. Reorientación del gasto público al sector salud, le educación e infraestructura, evitando el subsidio indiscriminado, 3. Reforma fiscal encaminada a ampliar la base imponible y a mantener tipos marginales moderados. 4. Liberalización financiera, 5. Tipo de cambio competitivo. 6. Apertura comercial. 7. Liberalización de la inversión directa extranjera. 8. Privatización de empresas públicas. 9. Desregulación y eliminación de barreras arancelarias, 10. Derechos de propiedad garantizados. (*Ibidem*, 2004)

instrumento requirió una serie de reformas económicas que, en términos generales, contribuyeron a la desregulación del mercado, la privatización, la reducción del gasto social y la eliminación de medidas proteccionistas. El objetivo planteado fue que los países industrializados realizaran transferencia de recursos financiero a los latinoamericanos a cambio de la adopción de éstas medidas estructurales. Países como México, Perú, Bolivia y Argentina asumieron dichas transformaciones que fueron congruentes en el marco de su naciente política neoliberal. Sin embargo, una de las consecuencias de la adopción de dichas medidas fue el endeudamiento de los gobiernos latinoamericanos con los organismos financieros internacionales. Asimismo, los modelos de desarrollo, enfocados primordialmente en el crecimiento económico, demostraron ser insuficientes.

Ahora bien, el escenario de la cooperación al inicio del siglo XXI se caracterizó por una debilidad institucional que causó la ineficacia de las acciones para el desarrollo. Álvaro Coronel señala al respecto.

“La orientación al mercado y la reducción de los márgenes de maniobra del estado en lo interno, así como la apuesta a las relaciones comerciales en desmedro de la cooperación al desarrollo a nivel internacional, han generado una debilidad institucional y un aumento de la desigualdad en los países latinoamericanos que debe ser revertida para poder generar los procesos de cambio que la región necesita” (Coronel, 2006: 26).

En este sentido, en el año 2000, los Estados miembro de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se reunieron en la Cumbre del Milenio. En ella, se hizo un balance de las condiciones de desarrollo de algunos países, se identificaron como nuevas prioridades la erradicación de la pobreza, el combate a la exclusión, así como la preocupación por una equitativa distribución del ingreso y el desarrollo sustentable, por lo que se estableció el compromiso de generar acciones para contrarrestar dichas problemáticas. Así, se definieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el 8 de septiembre de 2000 que inevitablemente re orientaron la cooperación internacional y representan, actualmente, parte fundamental de la agenda de cooperación internacional contemporánea. A partir de los ODM, la cooperación internacional adquirió distintas características y las prioridades establecidas fueron incluidas obligatoriamente a las políticas y líneas de acción de los países miembro.

Las nuevas líneas de trabajo de la cooperación internacional prometían un margen menos de sensibilidad y vulnerabilidad en la medida en la que se priorizó la reducción de la pobreza; el desarrollo sustentable; la ejecución de un esquema de cooperación sur-sur como intento para la promoción de relaciones interinstitucionales más simétricas entre países con niveles de desarrollo similares.

Es importante señalar el papel de Estados Unidos en esta nueva etapa. Durante este periodo la agenda de cooperación internacional estadounidense priorizó el tema de la seguridad nacional, particularmente después del atentado al Centro del Comercio Mundial (WTC- por sus siglas en inglés *World Trade Center*) en 2001 (Benítez Manaut, 2003). En este sentido, la política exterior estadounidense y sus prioridades en la cooperación para el desarrollo se dirigieron a las negociaciones diplomáticas, el aprovechamiento de los organismos de internacionales de los que forma parte como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la continuidad a los acuerdos de libre comercio, así como las intervenciones militares para la consecución de sus principales objetivos: recursos energéticos, terrorismo, migración y relaciones económicas y comerciales.

Para el año 2002, se celebró el Consenso de Monterrey con lo que se buscó el incremento del flujo de transferencia de recursos de los países donantes para el fortalecimiento de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), el fortalecimiento de los organismos financieros internacionales y la consecución del logro de los ODM. Posteriormente, en 2005, durante la realización del Foro de Alto Nivel, se firmó la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, a través de la cual se establecieron lineamientos para la apropiación, armonización, alineación y mutua responsabilidad. En este sentido, se plantea la complementariedad de intereses con base en las capacidades institucionales de los socios y los intereses plasmados en las políticas de los donantes, estableciendo como meta la eficacia de la cooperación.

De lo anterior, se destaca que el aprovechamiento de los recursos potenciales (particularmente institucionales, en cuanto a las *disposiciones* y *procedimientos*) del territorio que resulte receptor de la cooperación, así como la atención a sus necesidades y prioridades. Al respecto, en el texto “La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington?” (2008), Artur Colom hace una crítica sobre la Declaración de París en la que, si bien se replantearon las políticas de desarrollo por parte de los receptores,

las políticas de ayuda de los donantes, así como el papel del Estado como eje medular del desarrollo, las intenciones de apertura, privatización y desregulación permanecieron en el instrumento.

Pese a lo anterior, a lo largo de esta primera década del siglo XXI algunos gobiernos en América Latina tales como Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela le dieron prioridad a la producción nacional, el crecimiento económico y el desarrollo social y se caracterizaron por ser, en su mayoría, gobiernos en desacuerdo con las políticas neoliberales de crecimiento. En este sentido, de 2003 a 2008 América Latina presentó un incremento del 4.5% en el valor de las exportaciones del sector primario, frente a otros de los países industrializados (Maira, 2010: 20).

Por lo anterior, el denominado esquema de cooperación sur- sur, que promueve relaciones simétricas u horizontales, fortalece sus acciones en cuanto a la cooperación técnica y de desarrollo en los países latinoamericanos.

En este contexto, se presenta tanto la intervención de nuevos actores que rompen con esquemas de colaboración interestatales y centralizados, como un proceso de institucionalización de regímenes de cooperación internacional descentralizada a través de Programas como el URB-AL (Programa de cooperación regional de la Comisión Europea con América Latina) en Europa. Éste es un programa de cooperación regional creado en 1995 como una iniciativa para promover el desarrollo integral y la creación de redes de gobiernos locales en América Latina. Dicha institución pertenece a la Comisión Europea con América Latina y actualmente tiene como objetivo “[...] contribuir a incrementar el grado de cohesión social y territorial en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina” (Programa URB-AL, 2014)

En este sentido, el Programa URB-AL replantea la cooperación desde otro enfoque, es decir, a partir de la valoración de las relaciones histórico-culturales, los proceso de descentralización sobre las acciones del Estado y el posicionamiento de la Unión Europea en una relación *birregional* con América Latina (Colom, 2008).

2.2 Rasgos sobre la cooperación internacional descentralizada y los modelos de desarrollo.

A pesar de que no existe un régimen internacional específico que regule las acciones de cooperación internacional, existen una serie de factores que alistaron las relaciones interinstitucionales de la cooperación para el desarrollo que condujeron a la modalidad de la cooperación internacional descentralizada. Para Artur Colom (2008) estos elementos son: la globalización, la descentralización, la internacionalización y la regionalización. De hecho, el planteamiento de los cuatro factores está relacionado con el giro en el papel del Estado central, puesto que se generan dos dinámicas del desarrollo: una endógena y la otra exógena. Esto es, en el nivel internacional hay un incremento en la complejidad de relaciones interinstitucionales entre actores de origen diverso, mientras que a nivel local, los territorios abordan sus propias problemáticas y construyen los espacios de colectividad.

La relación entre la dinámica endógena y exógena es lo que Ponce (2003) describiría como lo *glocal*, y que produce un fenómeno que tiene como rasgo característico vincular actores locales mediante acuerdos específicos de buena voluntad para el intercambio de ideas, bienes y servicios.

En este sentido, el hermanamiento entre ciudades fue el primer instrumento que se mostró como mecanismo para promover la cooperación internacional descentralizada. Dicha figura fue reconocida en la Conferencia Africana de Cooperación Mundial Intercomunal en 1964. Posteriormente, durante la XX Asamblea General de las Naciones Unidas, se aprobó la resolución 2058. Ésta reconoció la necesidad de promover el establecimiento de “hermanamientos de ciudades de forma permanente como medios de cooperación” (Ruiz Alanis, 2009). De acuerdo con Ruiz Alanis, durante la XXVI Asamblea General de 1971, los Estados miembro reafirmaron la necesidad de promover la participación de los espacios locales y regionales a través de la cooperación internacional descentralizada (*Ibidem*, 2009).

Asimismo, algunos países de América Latina, como Brasil, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Venezuela y Bolivia (Montecinos, 2005), experimentaron la descentralización durante la década de 1980 logrando una mayor proximidad con la población, dándole a las unidades subnacionales mayores recursos políticos, otorgándoles mayor poder en cuanto a la toma de decisiones y mayor flexibilidad en cuanto a la asignación de recursos y al proceso de fiscalización.

Ahora bien, cabe destacar que las relaciones interinstitucionales descentralizadas han adquirido un nivel importante de institucionalización en el mundo. En este sentido, la

formalización de algunos regímenes enmarca la implementación de estrategias de CIDPDL. Es preciso destacar los siguientes casos:

- a. La Unión Europea tiene experiencia avanzada en cuanto a las relaciones de cooperación entre unidades subnacionales se refiere, tanto al interior de la región como hacia otras latitudes. Al interior, la participación de las ciudades europeas está regulada por el Tratado de Maastrich a través del cual los municipios han logrado establecer mecanismos de financiamiento.
- b. En cuanto a las acciones hacia el exterior, en 1989 la Unión Europea estableció compromisos de cooperación con Asia, el Caribe y el Pacífico a través de la Convención de Lomé.
- c. El régimen más reciente es el Programa URB- AL que funge como institución encargada de coordinar y orientar las acciones de la política de cooperación de la Unión Europea hacia los territorios latinoamericanos, así como diversificar sus posibilidades de financiamiento.
- d. La Red de Mercociudades facilitó los medios para que las ciudades de los países miembros del MERCOSUR que están sujetas a sus normas, establecieron una relación mucho más simétrica y horizontal. Es una de las prácticas más avanzadas en cuanto a la cooperación internacional descentralizada y se encuentra en un nivel mayor de institucionalización en América del Sur.
- e. La Red Andina de Ciudades (RAC) promueve la cooperación entre los gobiernos municipales de la región.

Los últimos tres casos tienen en común el establecimiento de redes de ciudades que poseen características similares y que la hacen considerablemente simétricas. Estos regímenes se basan en el principio de la reciprocidad y el intercambio de beneficios mutuos en las distintas dimensiones del desarrollo local, razón por la cual sirven de ejemplos sobre modelos de desarrollo en la región de América Latina, que nos permiten aproximarnos al análisis de las particularidades que tiene la cooperación descentralizada en México.

CAPÍTULO 3. EL MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESCENTRALIZADA PARA EL DESARROLLO LOCAL EN MÉXICO.

El presente capítulo tiene como objetivo establecer las características del esquema de la cooperación internacional descentralizada y su relación con las políticas y acuerdos interinstitucionales para llevar a cabo acciones que contribuyan al desarrollo local en México. En segundo lugar, se hace un análisis de la importancia jurídica y política que tiene el federalismo en el proceso de institucionalización de la cooperación internacional descentralizada en México.

3.1 La cooperación internacional en México: instituciones y acciones.

Hablar de la cooperación internacional y la cooperación internacional descentralizada en México, implica la delimitación del marco jurídico e institucional que regula las relaciones interinstitucionales tanto en el marco de las normas mexicanas, como entre las instancias extranjeras. En este sentido, es primordial apuntar que el marco institucional de CIDPD en México está definido primero por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, que fue promulgada en 2011.

En el primer caso, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 89, fracción X, el Ejecutivo Federal tiene facultad exclusiva de celebración de tratados internacionales mientras que el Senado, tiene la facultad de aprobarlos. En conjunto, ambos actores son responsables de conducir, analizar y aprobar las acciones de la política exterior mexicana y no existe alguna disposición que otorgue a los gobiernos locales (estatales y municipales) la facultad de tener una participación directa en los asuntos exteriores. Aunado a ello, el artículo 7 del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores aclara que el Secretario de dicha institución es el encargado de “Ejecutar la política exterior de conformidad con los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los lineamientos que para tal efecto dicte el Presidente de la República [...]”, así como coordinar las acciones de cooperación y asistir al Ejecutivo Federal en la conducción de las relaciones exteriores mexicanas.

Por otro lado, como se revisó en el apartado anterior, el artículo 115 constitucional establece que los municipios tienen autonomía administrativa y personalidad jurídica propia, lo cual les faculta para establecer relaciones internacionales con gobiernos locales de otros países, siempre y cuando no se comprometan aspectos de la política exterior y en tanto atienden problemas y asuntos de interés común local, es decir, que intervengan intereses únicamente de competencia al interior.

Cabe mencionar que en 1992 se publicó la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales en Materia Económica (Diario Oficial de la Federación, 2004). A través de este instrumento, se creó la figura de “acuerdos interinstitucionales” y se le otorgó validez a las colaboraciones entre los gobiernos municipales y estatales mexicanos y otras ciudades extranjeras. Pero aclara que estos acuerdos deben ser informados a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), institución del gobierno federal encargada de la política exterior mexicana, para su revisión y aprobación.

3.1.1 El papel de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el marco de la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación para el Desarrollo.

Si bien, la SRE tiene dentro de su estructura orgánica tres Direcciones Generales encargadas de las acciones de cooperación internacional a nivel nacional: la Dirección General de Cooperación Educativa y Cultural, la dirección General de Cooperación y Promoción Económica Internacional, así como la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica. Las tres instancias contribuyen a la definición, coordinación, conducción y ejecución de las acciones de la Política Exterior mexicana encaminadas a la Cooperación Internacional a nivel nacional desde cada uno los ámbitos de acción del tipo de cooperación que atiendan. Sin embargo, sólo la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica asume dentro de sus funciones oficiales la formulación de acciones de cooperación para el desarrollo a través del Programa de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Asimismo, de las tres instancias, esta Dirección es la única que se encarga de

“Reforzar esquemas de cooperación internacional que promuevan la complementariedad y fortalecimiento institucional en los órdenes federal, estatal y municipal que favorezcan, asimismo, la descentralización de la

cooperación internacional para el desarrollo, tomando en cuenta la opinión de la Dirección General de Coordinación Política” (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009: Artículo 41, fracción IV)

Por lo anterior, es importante identificar a las instituciones de la Administración Pública Federal que se encargan particularmente de atender los asuntos de la CIDPDL tanto en las entidades federativas como en los municipios.

Para el año 2001, la estructura orgánica de la SRE dio cabida a dos figuras importantes para el seguimiento institucional a los gobiernos locales. La primera es la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) cuyo objetivo, de acuerdo con la SRE, fue *orientar* y *apoyar* a dichos gobiernos función que antes desarrollaban las delegaciones.

La segunda es la Dirección General de Enlace Político (DGEP) a través del cual se estableció un mecanismo de trabajo conjunto con el Poder Legislativo Federal. Ésta última estructura institucional es la que finalmente asume la relación con los gobiernos locales en 2004 a través de la Subdirección de *Giras de Gobiernos Locales y la Jefatura de Seguimiento de Acuerdos Interinstitucionales*, luego de la aprobación del Reglamento Interior de la SRE en el que fue renombrada como la Dirección General de Coordinación Política (DGCP) ((Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009)

Al respecto, se destacan algunas funciones de la DGCP en torno al proceso del establecimiento de un acuerdo de CIDPDL en las unidades subnacionales. Primero, el Reglamento Interno de la SRE (2009) apunta que la DGCP es encargada de brindar información y asesoría a los gobiernos estatales y municipales en cuanto a sus relaciones internacionales. De manera muy específica, la DGCP -junto con la Consultoría Jurídica- *propicia la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e interinstitucionales* a nivel local. En este sentido, esta institución da seguimiento, hace recomendaciones y las canaliza a las oficinas encargadas de los asuntos internacionales a nivel local.

Por otro lado, la DGCP es uno de los mecanismos de capacitación institucional y monitoreo de las acciones en el exterior de las unidades subnacionales. En este sentido es encargada de asesorar y coordinar las acciones de los gobiernos locales en materia de relaciones internacionales con otras ciudades en el extranjero tanto en el intercambio de

acciones económicas, culturales o técnico-científicas, para el establecimiento de acuerdos de CID. El Reglamento Interior señala que es función de dicha Dirección General:

“Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como difundir su contenido a esto”. (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009: Artículo 16, fracción XII).

Por último, es importante resaltar que la DGCP es el vínculo entre los asuntos de los gobiernos locales y el poder legislativo ya que asume una relación con el Senado, la cual se encarga de la aprobación de instrumentos jurídicos internacionales. Esto implica una estrecha colaboración con el poder legislativo a nivel federal en aras de la descentralización de la política exterior, en este caso.

En tanto, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Diario Oficial de la Federación, 2011), bajo la que se suscribe la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) no considera la CIDPD *per se*. Sin embargo, en relación a las instituciones estatales y municipales que desarrollan acciones de cooperación señala que la AMEXCID tiene la facultad de celebrar convenios para realizar acciones de cooperación internacional con los gobiernos de los estados y municipios, las instituciones educativas y las universidades (artículo 10, fracción VI). Además, señala que las instituciones de las entidades federativas y municipios están obligadas a informar sobre la celebración de dichos acuerdos interinstitucionales.

Como se mencionó, en el primer capítulo hay diferentes modalidades de la CID: pública directa, bilateral y/o multilateral, impulsada por los municipios como agentes de desarrollo, impulsada por instituciones no gubernamentales dirigidas a los municipios y la colaboración en redes (Ponce, 2010: 14). Ahora bien, en términos institucionales, en México la SRE contempla la participación de los municipios tanto en la modalidad de la CID pública directa como en la de colaboración en redes. Si bien, las otras tres modalidades están presentes en las relaciones internacionales de los municipios, existe un marco institucional más definido en cuanto a la cooperación pública directa y colaboración en redes.

A pesar de contar con un marco legal frágil, como se identificó en la sección anterior, la participación de los municipios y sus instituciones es innegable en el proceso de cooperación internacional descentralizada en México. Incluso, la SRE reconoce en su portal oficial su actuación e importancia:

“[...] en la Secretaría de Relaciones Exteriores estamos convencidos de la importancia que tiene la diplomacia federal en el desarrollo local. Reconocemos a los gobiernos locales como actores indispensables para la proyección internacional de un México democrático, rico en su diversidad y pluralidad política, económica y cultural.” (Sitio web de la Secretaría de Relaciones Exteriores).

Como se ha revisado, la SRE es responsable de la conducción de las acciones de CID a nivel federal. Esta Secretaría de Estado, ha utilizado dos estrategias principales para promover la internacionalización de los municipios mexicanos: a) el Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID) – modalidad pública directa- y, b) las redes de ciudades –modalidad de colaboración en redes.

El PROMECHCID, creado en 2005, es planteado por la SRE como una *estrategia federalista* para consolidar las acciones de CID, establecer mecanismos de *coordinación y vinculación* con los gobiernos locales e ir más allá de las relaciones de amistad que tradicionalmente contemplaban los hermanamientos.

En el marco del PROMECHCID, se identifican algunas figuras institucionales con funciones operativas y técnicas importantes tales como:

A. Las Oficinas de Asuntos Internacionales.

Al respecto, la DGCP logra operativizar el vínculo con los municipios a través de las instituciones encargadas de los asuntos internacionales en las unidades subnacionales formalmente denominadas Oficinas de Asuntos Internacionales (OFAIs). Dicha institución es el “eje coordinador de todas las acciones internacionales al interior de la administración local, a fin de dar coherencia y unidad a las relaciones internacionales del gobierno local” (SRE, Guía “Recomendaciones para la creación de oficinas estatales y municipales de Asuntos Internacionales, s/f: 2). Es decir, dicha institución representa la unidad administrativa dentro de la estructura orgánica municipal o estatal que contribuye a la

articulación de acciones en el exterior de las entidades federativas y los municipios en concordancia con los planes de desarrollo.

Las funciones de esta oficina consisten en coordinar las acciones que se generen a nivel local para el aprovechamiento de la dinámica dialéctica *local-global*; *centralizar* la información y acciones dirigidas al intercambio de cooperación internacional para el mejor seguimiento, diseñar e implementar estrategias para la *proyección de los intereses municipales o estatales a nivel internacional*, institucionalizar las relaciones con los gobiernos locales extranjeros y los organismos internacionales, dar a los proyectos de cooperación de los gobiernos municipales, institucionalizar y establecer canales de comunicación con la SRE (Barba Vargas, 2008)

Cabe resaltar en dichas recomendaciones, si bien se asume la función de consolidar el proceso de institucionalización y de integración de acciones de cooperación internacional como mecanismo complementario para el logro de los intereses del municipio, no se especifica la coordinación, articulación, promoción o inclusión de la participación de otros actores en este proceso de naturaleza multiactoral como las universidades, la sociedad civil o las empresas privadas, delimitando exclusivamente la participación de las instituciones gubernamentales oficiales. Asimismo, se interpreta que el proceso de descentralización, entendido como la transferencia en este caso de las funciones del establecimiento y puesta en marcha de acciones de CID, no se encuentra explícito en las recomendaciones. Por el contrario, se identifica la consigna de la centralización de la información y las estrategias.

Por otro lado, de acuerdo a la Guía de “Recomendaciones para la creación de oficinas estatales y municipales de Asuntos Internacionales” elaborada por la SRE, se identifica que otra de las funciones de las OFAI’s es “promover una mayor inserción del estado, ciudad o municipio (la localidad) en el contexto internacional”. En este sentido, el planteamiento del papel de esta figura desde la definición de las normas al interior la Cancillería como institución, coincide con la propuesta de Albuquerque Llorens (1999) del desarrollo local, al reconocer la importancia de la inserción del espacio local en el ámbito internacional con el apoyo de la gestión pública. Sin embargo, la consolidación del desarrollo local de los municipios o entidades federativas depende de la articulación con todos los actores.

La Guía para la creación de Oficinas de Asuntos Internacionales en los Gobiernos locales (2008) propone una serie de veinticinco responsabilidades agrupadas en cinco

dimensiones principales de carácter técnico y operativo: vinculación, asesoría, coordinación interna, participación en el Comité de Hermanamientos y Acuerdos Interinstitucionales, así como el resguardo del historial municipal o estatal. En este sentido, se sintetizar algunas de las principales responsabilidades:

Sobre la vinculación:

- a. Elaborar y gestionar la agenda de trabajo, ya sea del gobernador o del presidente municipal, así como de los funcionarios locales, extranjeros y otras personalidades de otros países durante las visitas de trabajo realizadas.
- b. Coordinar las acciones necesarias para facilitar la relación con los migrantes o las migrantes nacidos en el espacio local y que vivan en el extranjero.
- c. Vincular al municipio o entidad federativa con agencias extranjeras y organismos internacionales de cooperación.
- d. Realizar las gestiones necesarias con la SRE para obtener el dictamen correspondiente en caso de que el municipio o entidad federativa promueva una iniciativa de acuerdo interinstitucional.
- e. Brindar a la SRE copia de los acuerdos interinstitucionales celebrados por el municipio o entidad federativa, en un plazo no mayor a 20 días posteriores a la firma del documento, de acuerdo con lo que norma la Ley sobre la Celebración de Tratados.

Sobre la asesoría:

- a. Investigar la información necesaria para la toma de decisiones de las instituciones municipales o estatales en cuanto a las relaciones internacionales, así como elaborar material informativo necesario durante las giras de trabajo en el extranjero.
- b. Generar *elementos de valoración* que permitan obtener información relevante para la consideración de la conveniencia de que el municipio o entidad federativa establezca o acepte una propuesta de acuerdo ya sea de hermanamiento con una ciudad extranjera o con organismos extranjeros.

Sobre la coordinación interna:

- a. Coordinar y apoyar a las instituciones municipales o de las entidades federativas en actividades internacionales e invitarlas para integrarse al Programa

Operativo Anual (POA) de cada uno de los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio a través de consultas sobre los proyectos.

b. Dar seguimiento a los compromisos asumidos por el municipio o la entidad federativa en los POA's establecidos.

Sobre la participación en el Comité de Hermanamientos y Acuerdos Interinstitucionales:

a. Que el titular de la OFAI, funja como responsable de ejecutar y dar seguimiento a las acciones del Comité de Hermanamientos o de Participación Ciudadana.

b. “Cuando así lo establezca el Reglamento Municipal o Estatal de Ciudades Hermanas, por instrucciones del Alcalde/Gobernador, emitir la convocatoria para la selección de los ciudadanos que formarán parte del Comité” (Barba Vargas, 2008: 10). En este sentido, se abre la posibilidad de que el Presidente Municipal proponga candidaturas al Ayuntamiento.

c. Hacer recomendaciones al Presidente Municipal o al Gobernador, según sea el caso, para modificar el Reglamento del Comité de Hermanamientos, con base en las propuestas de las y los integrantes.

d. Informar y reportar al Presidente Municipal o al Gobernador, sobre las sesiones del Comité; informar a las integrantes y los integrantes Comité sobre los proyectos; elaborar los POA's de cada Hermanamiento.

Sobre el Resguardo del historial municipal o estatal:

a. Documentar las actividades y proyectos que proponga el Comité de Hermanamientos para ponerlos a consideración de las áreas administrativas correspondientes en la entidad federativa o en cada municipio.

b. “Mantener un registro actualizado de las relaciones de amistad, de los Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance y otros convenios y acuerdos interinstitucionales que el Municipio celebre con entidades gubernamentales extranjeras, o con organismos internacionales” (Barba Vargas, 2008: 11).

c. “Resguardar, recopilar y difundir el acervo histórico municipal/estatal, derivado de los Acuerdos de Hermanamiento y otros acuerdos interinstitucionales, promoviendo su exhibición en lugares públicos” (Barba Vargas, 2008: 11).

Asimismo, se sugiere que dentro de la estructura orgánica estatal o municipal, la OFAI dependa directamente de la figura del Gobernador o Presidente Municipal de manera que se pueda *involucrar* a todas las instancias que se requieran para el desarrollo de las acciones del hermanamiento.

Finalmente, en relación a la responsabilidad sobre resguardo del acervo, cabe resaltar que uno de los principales retos que la administración pública local enfrenta durante la transición entre cada uno de los periodos de un nuevo gobierno, es la continuidad de las políticas públicas en general, ya que se replantean nuevas prioridades, los individuos y las instituciones se renuevan y en el mejor de los casos se ajustan. Sin embargo, se pierde continuidad de los planes estatales y municipales ante la ausencia de una estrategia integral de desarrollo. Ante esta dificultad, la SRE recomienda que la Oficina de Asuntos Internacionales sea la institución con posibilidades administrativas para reunir la información de las relaciones interinstitucionales formalizadas, darle continuidad y hacer entrega-recepción de dichos documentos a la siguiente administración (Barba Vargas, 2008)

La segunda figura del PROMECHCID se trata de los hermanamientos y las formas mediante las cuales éstos se realizan.

B. Acuerdos de hermanamiento.

Uno de los motivos para la creación de las OFAIs es la complementariedad de intereses de los territorios locales nacionales y aquél extranjero. Es decir, ya sea que se encuentren hermanados por relaciones tradicionalmente reconocidas o que la población establezca un vínculo importante de interdependencia como en el caso de las migraciones o que alguno de los gobiernos locales identifique el logro potencial de beneficios, los territorios buscan la consolidación de relaciones internacionales formales a través de los acuerdos de hermanamiento.

Finalmente, la tercera figura importante del PROMECHCID se refiere a las cuestiones operativas programáticas:

D. Programa Operativo Anual.

Es importante aclarar que el contenido de los documentos del PROMECHCID son recomendaciones realizadas por la SRE sujetas a consideración de las autoridades locales que pueden o no, ser integradas a los reglamentos municipales o estatales. Del mismo modo, las sugerencias que puedan hacerse sobre el particular.

3.2 México y la cooperación descentralizada para el desarrollo local.

En el presente punto se abordan algunas de las características sobre la manera que en México a través de la acción social, se ha desarrollado la cooperación descentralizada a partir del proceso de institucionalización basada en su estructura jurídico administrativa de carácter federal sobre el territorio y su población. De la misma manera se hace un recorrido por las diferentes formas y procedimientos para llevar a cabo un conjunto de políticas públicas en los diferentes órganos de gobierno, así como de sus atribuciones respecto a los ámbitos jurisdiccionales de su competencia respecto a la descentralización de sus funciones.

3.2.1 Descentralización y federalismo en México.

Para poder abordar la acción social desde el ámbito territorial del municipio, es importante referirse a la descentralización de las funciones del Estado mexicano y la manera en la que se ha conducido el federalismo, de manera que se comprenda las formas de organización de los Gobierno Federal, y las instituciones de las entidades federativas, así como de las municipales, así como sus respectivas competencias.

En principio, es importante mencionar el antecedente en la legislación mexicana que reconoció por primera vez la adopción de un modelo de federalismo en la Constitución de 1824 donde se señala que “La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal” (Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824: Título II, art. 4:6). Sin embargo, durante las décadas siguientes las instituciones tuvieron momentos de confrontación entre grupos liberales y conservadores que dieron pie al desarrollo intermitente del federalismo y el centralismo, respectivamente (Carbonell, 2003: 379).

A pesar de ello, el pensamiento liberal predominó tanto la promulgación de la Constitución de 1857 como en la que elaboró la Constituyente de 1917. En ésta, se dispone en sus artículos 40:

“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados Libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una

federación establecida según los principios de esta ley fundamental” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014: artículo 40).

De lo anterior se puede interpretar que el Estado mexicano está conformado por dos elementos, la federación en su conjunto y los estados que la componen. Estos últimos elementos tienen como característica principal ser *libre y soberano* sobre los asuntos que le compete al *interior*. Sin embargo, si bien poseen la autonomía para conducirse sobre los asuntos propios, los Estados deben regirse bajo los preceptos y principios que rigen a la federación en su totalidad. Es importante mencionar que, como se revisó en el Capítulo 1, el federalismo implica un proceso de integración de las partes constituyentes de Estado, tanto en lo que respecta a las entidades, instituciones, leyes, atributos, jurisdicciones, competencia, así como la organización eficiente de los estados en términos de la administración pública, la política, la economía y el papel de la sociedad en su conjunto.

Por otro lado, el Artículo 40 constitucional no contiene lineamientos que regulen la participación de otras unidades subnacionales en México, como son los municipios. Es en el Artículo 115 constitucional donde son retomadas las competencias de los municipios en la organización de la federación. Al respecto, la Constitución señala que la competencia de los municipios o ayuntamientos está delineada por los asuntos al interior de su territorio, desde la administración pública municipal hasta la participación ciudadana. Lo anterior, como se ha reiterado, debe estar en concordancia con las legislaciones estatal y federal, a partir de las cuales se aprueban las leyes municipales. En términos de desarrollo local, los asuntos que son competencia de los municipios implican la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipales y su participación en los planes de desarrollo regionales y la vigilancia del uso de suelos, elaboración y desarrollo de programas de ordenamiento territorial (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014: Art. 115).

Retomando el contenido del Artículo 40, cabe mencionar de qué manera está relacionada la democracia con los procesos de descentralización y federalismo en México. De este modo, los partidos políticos, distintos al que asume el gobierno federal, generan contrapesos al participar de una institución en el nivel local. De esta manera se contribuye de algún modo al aseguramiento de pluralismo político en los estados. Para Miguel Carbonell:

“Con el federalismo se multiplican los centros democráticos de decisión dentro del Estado” y se modera el peso del presidencialismo desde el nivel local (Carbonell, 2003: 382).

En México, la década de 1990 se distingue por ser el periodo durante el cual se inició el proceso de privatización detonado por las recomendaciones del Consenso de Washington, el modelo económico neoliberal encabezado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como la participación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que intensificó la apertura económica, la privatización y, de cierto modo, favoreció la descentralización de las funciones del Estado central hacia las unidades subnacionales, particularmente los municipios.

En este sentido, no solo es a través de partidos políticos distintos que se diversifica la participación de las instituciones en el ámbito local, ya que en las últimas dos décadas se integraron a la dinámica local las organizaciones de la sociedad civil, universidades, empresas y los organismos internacionales. En palabras de Rodolfo García Del Castillo el debate sobre la democratización se replantea al tener en consideración otros factores como la participación social y sus formas de organización en la exigencia del cumplimiento de la acción pública. En este sentido, se revaloran los espacios locales (García Del Castillo, 1996: 100) y el federalismo representa un mecanismo importante para replantear la acción social.

Partiendo de la clasificación de Von Haldenwang (1990), es importante destacar que la explicación anterior sobre el federalismo en México está analizado desde la óptica de la descentralización administrativa y política. Sin embargo, las unidades subnacionales –tanto estados como municipios- también experimentan el proceso de descentralización económica a través de la cual se cede competencia a otras instituciones no gubernamentales, como los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil organizada, las universidades, las pequeñas y medianas empresas locales (PyMEs), los sindicatos y la misma sociedad en su conjunto. Estos procesos de descentralización económica, actúan como detonadores de la reducción de las funciones del estado no sólo central, sino también local. Al respecto, en México.

3.2.2 Visión del desarrollo y desarrollo local en México.

Es importante distinguir entre la propuesta de los modelos de desarrollo, que marcan la pauta para la adopción de medidas que promuevan el desarrollo con base en estándares de países hegemónicos, y las llamadas *estrategias nacionales de desarrollo* o *proyectos nacionales* (Maira, 2010: 16) que justamente asumen un enfoque individualizado más crítico de las necesidades de los Estados para la particularización de las acciones para el desarrollo.

Ahora bien, es importante poder desagregar los elementos jurídicos e institucionales que ofrece el modelo de desarrollo en México. Como un elemento indicativo sobre la proyección de la política económica del Estado mexicano, para este caso tenemos el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el que se plantea el interés en promover condiciones de desarrollo propicias para incrementar las capacidades de las personas. Cabe retomar algunos aspectos importantes.

Asimismo, destaca la propuesta de que las acciones sean llevadas a cabo de manera conjunta entre poderes de la unión –Ejecutivo, Legislativo y Judicial al afirmar que es necesario la participación de “...los gobiernos federal, estatales y municipales, los partidos políticos, las organizaciones sociales y los sindicatos, el sector privado, el educativo y, sobre todo, de los ciudadanos” (Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012).

Con lo anterior, es importante retomar el señalamiento que hace Maira (2001) sobre la importancia del diseño de estrategias integrales y particularizadas del desarrollo que conformen un verdadero proyecto de desarrollo y no simplemente modelos de desarrollo que representen la réplica del modelo económico en el mundo. Para ello, las acciones descentralizadas de los gobiernos locales representan una alternativa de promover el desarrollo local.

CAPÍTULO 4. MECANISMOS INTERINSTITUCIONALES DE LA COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA PARA EL CASO DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Durante el siguiente capítulo se abordará el estudio del estado de Quintana Roo, México a partir de la posición geoestratégica que ocupa dada su colindancia con la región del Mar Caribe al este y Centroamérica en la porción de la frontera Sur Sureste de México al sur. Actualmente, la frontera compartida con Belice tiene una longitud de 193 km y quedó definida luego de que se acordara la delimitación territorial mediante la firma del Tratado sobre límites entre México y Honduras Británica con La Gran Bretaña e Irlanda. Dicho documento señala que la línea divisoria comienza en Boca de Bacalar Chica, “[...] estrecho que separa el Estado de Yucatán del Cayo Ambergris y sus islas anexas [hacia ...] la embocadura del Río Hondo [...] pasando al Poniente de la Isla Albión y remontando el Arroyo Azul hasta donde éste cruce el Meridiano del Salto de Garbutt en un punto al Norte de la intersección de las líneas divisorias de México, Guatemala y Honduras Británica” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1893, Art. 1: 2)

|4.1 Cooperación internacional descentralizada para el desarrollo local en Quintana Roo.

Cabe mencionar la cooperación descentralizada implica la participación de las entidades federativas de México. Al respecto, Quintana Roo es un estado relativamente joven, erigido propiamente en 1974 bajo los principios del pacto federal. En este sentido, es importante explicar tres hechos previos a la conformación del estado de Quintana Roo como entidad federativa: a) la Guerra de castas, b) su constitución como un territorio federal y, c) su adhesión como un estado de la República Mexicana. Estos procesos permiten una mejor comprensión del desarrollo del federalismo, la descentralización y el papel de las instituciones en la entidad.

Históricamente, a partir de 1847 se desató la denominada Guerra de Castas, como resultado de la conjunción de problemáticas sociales, políticas, religiosas y, sobre todo, agrarias (González Navarro, 1970). Para Robert Patch (1990), la causa principal del

levantamiento de los campesinos indígenas en contra de los españoles y su legislación agraria fue el despojo de las tierras de los campesinos en lo que hasta el momento constituía la península de Yucatán, y a la que pertenecía el territorio de Quintana Roo. Dos de las principales normas que condujeron al despojo fueron la Constitución de Cádiz en 1812 y la nueva Ley agraria en 1941, a través de la cual las tierras comunales fueron reducidas a cuatro metros cuadrados, se enajenaron terrenos baldíos, se ofrecieron grandes extensiones de tierra a los militares como pago por sus servicios y se les cobró impuestos a los campesinos por cada 0.4 hectáreas de milpa cosechadas (Patch, 1990).

Sin embargo, Moisés González Navarro (1970) tiene en consideración que la lucha liderada por Manuel Ay, Cecilio Chi y Jacinto Pat tiene un carácter multifactorial. En este sentido explica que existe una *triple coyuntura* previa a la Guerra de Castas. Por un lado, las instituciones religiosas tuvieron un debilitamiento y pérdida de credibilidad del clero debido, principalmente, a los excesos que cometieron en cuanto al cobro de obenciones. Por otro lado, explica también la importancia de aspectos políticos como el *federalismo peninsular* y la descentralización en México.

En este sentido, Yucatán experimentó un proceso que va del federalismo, a la independencia y de vuelta al federalismo, ya que en 1823, tras la declaración de independencia, se asume como parte de la federación mexicana. Sin embargo, durante ese periodo la Península de Yucatán experimentó distanciamiento político del centro de la República y una diversificación de relaciones comerciales y culturales –con Nueva York, Estados Unidos y La Habana, Cuba- facilitadas por ser un espacio geográfico con salida al Golfo de México y el Mar Caribe (González Navarro, 1970). Ambas circunstancias perfilaron un territorio descentralizado con intereses distintos a los del centro del país, formas de organización, comercio y trabajo autónomas, así como un área de competencia separada de la recién constituida República Mexicana

Posteriormente, fue en el periodo de 1840 a 1841, que el estado de Yucatán se declara independiente. Cabe mencionar que este proceso de descentralización de las funciones del aún inestable Estado mexicano se vio- en parte- incrementado por las relaciones de hermanamiento que desarrollaron las élites políticas de Mérida, principal ciudad de Yucatán, con Texas cuyos intereses separatistas influyeron en la declaración de independencia yucateca. Finalmente, Andrés Quintana Roo interviene en un proceso de negociación de la

paz y en 1846 se erige la Ley Orgánica de Yucatán (*Ibidem*, 1970). Sin embargo, la historia de Quintana Roo se separa de la de Yucatán durante la primera década del siglo XX y es erigido como territorio federal en 1902². Es importante mencionar que en el año 1904 se promulgó la Ley Orgánica municipal de Quintana Roo.

Dicho antecedente, permite la comprensión del contexto histórico de las relaciones del estado de Quintana Roo con la Federación mexicana. En este sentido, el grado de descentralización política y económica de Quintana Roo históricamente ha sido influenciado por las relaciones económicas, políticas y sociales que establece la entidad federativa con otras naciones con las que tiene complementariedad de intereses. Además, de la diferenciación regional, espacial y culturalmente lo distingue del centro del poder político de México. Por otro lado, permite entender que el proceso de consolidación de instituciones ha sido relativamente más corto que en el resto de la República Mexicana, incluyendo a aquellas que desarrollan acciones de cooperación internacional descentralizada.

4.2 El desarrollo local en Quintana Roo y su importancia regional.

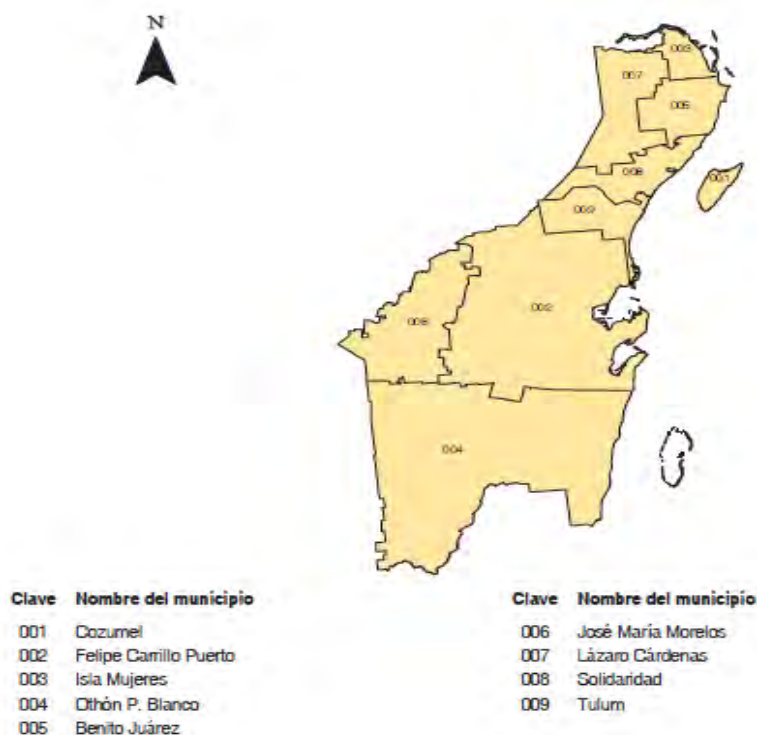
En las siguientes líneas, se hace un análisis del desarrollo del estado de Quintana Roo, teniendo en consideración dos principales tesis. Primero, la de Francisco Albuquerque (1999), que enfatiza la necesidad de un marco institucional descentralizado eficiente capaz de articular políticas públicas que permitan superar la desigualdad en la distribución de la renta y contribuya al logro del desarrollo local. Segundo, la de Sergio Boisier (1999), que recupera la idea de la endogeneidad del desarrollo de manera que la articulación de varios actores pueda generar incluso capitales intangibles que repercutan en lo regional.

Como ya se mencionó, el estado de Quintana Roo (Ver Mapa 1) es un estado relativamente nuevo, ya que fue conformado como entidad federativa en 1974, está ubicado en la región Península de Yucatán con una extensión de 44,705 km², ocupando el lugar 19 a

² Quintana Roo fue designado un territorio federal como parte de una estrategia de pacificación de los rebeldes mayas en la región y de poblamiento mediante la inmigración ante la permanente presencia del apoyo de la Honduras Británica –hoy Belice-. (Macías Richards, 1997)

nivel nacional. Dicho territorio está dividido administrativamente en 10 municipios – sumando el reciente reconocimiento de Bacalar como municipio - (Ver mapa 1).

Mapa 1. División geostatística municipal de Quintana Roo.



Fuente: Panorama Sociodemográfico de Quintana Roo, Censo de Población y Vivienda, 2010, INEGI.

En 2010 tenía una población de 1, 325,578 personas (50.8 % hombres, y 49.2% mujeres), que representa el 21% de la población total del país (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2010). Ahora bien, de acuerdo con el análisis del Índice de Desarrollo Humano (IDH)³ que realiza el Programa de las Naciones Unidas para el

³ El Índice de Desarrollo Humano (IDH) se compone de tres elementos: el *índice de salud* mide el avance de un determinado país en relación a la esperanza de vida de su población (20 años mínimo, y 83.4 máximo), el *índice de educación* mide el progreso de la escolaridad de la población de un país con base en los años promedio y los años esperados de escolarización y, en tercer lugar, el *índice de ingreso* mide el ingreso *per cápita* de la población de un determinado país. Éste último es incluido “como sustituto de todos los demás aspectos del desarrollo humano que no están reflejados en una vida larga y saludable ni en los conocimientos adquiridos” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012). La definición del IDH está limitado a los tres aspectos mencionados y no mide otros elementos del desarrollo local y regional, como la innovación, las instituciones, las formas de organización, participación y aquellos elementos culturales de carácter subjetivo. Sin embargo, el IDH es una unidad que resulta útil para obtener un marco de referencia inicial sobre el desarrollo.

Desarrollo (PNUD) en México, Quintana Roo obtuvo en 2004 un valor de 0.8296, cifra superior a la media nacional de 0.8031. Si bien, para 2010 el valor se redujo hasta 0.7488, continuó por encima de la media nacional de 0.7390. Asimismo, el índice de ingresos a nivel estatal fue de 0.7163, también por encima de la media nacional.

Es importante mencionar que Quintana Roo tuvo en 2010, un índice de marginación de -0.418 que, de acuerdo con el CONAPO, se trata de un nivel medio de marginación ubicándolo en el lugar 20 a nivel nacional. Para tener una mejor apreciación de lo que implica dicho índice, el CONAPO presenta los resultados también en una escala de 0 a 100, teniendo Quintana Roo 25.76 puntos. Sin embargo, al analizar algunos elementos del desarrollo de cada uno de los municipios es posible identificar diferencias importantes que resultan de las diferencias en cuanto a la distribución del ingreso.

En este sentido, de acuerdo al Índice de marginación⁴ de la CONAPO (2010), seis de los nueve –actualmente diez- municipios de Quintana Roo tienen un bajo y medio nivel de marginación, entre ellos, Othón P. Blanco, Isla Mujeres, Tulum, Lázaro Cárdenas, Felipe Carrillo Puerto y José María Morelos. Además, 188 de las 494 localidades tienen el nivel medio, bajo y muy bajo de rezago social. Cabe destacar que en ese mismo año, el 34.5% del total de la población quintanarroense vivía en situación de pobreza (Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2010).

En el cuadro 8, se muestran las principales diferencias en cuanto al índice de marginación, así como el lugar que ocupa cada municipio en el contexto estatal. Destacan los municipios de José María y Morelos, Felipe Carrillo Puerto y Lázaro Cárdenas cuyos Índices de marginación son mayores a cero (0.29405, 0.19977 y 0.01752, respectivamente) y, de acuerdo a la clasificación del CONAPO, son considerados municipios con un nivel de marginación medio ocupando los tres primeros lugares en términos de marginación en el estado. En contraste, los municipios de Cozumel, Benito Juárez y Solidaridad –que junto con

⁴ El Consejo Nacional de Población entiende por marginación el "fenómeno estructural múltiple que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios". En este sentido, el Índice de marginación integra la medición de cuatro dimensiones: educación, vivienda, distribución de la población e ingresos por trabajo. (CONAPO, 2011).
http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/indices_margina/mf2010/CapitulosPDF/1_4.pdf

Othón P. Blanco son los territorios con el mayor número de habitantes- tienen “muy bajo” nivel de marginación, de acuerdo con la información del CONAPO.

Tabla 1. Índice de marginación de los municipios del estado de Quintana Roo.				
Municipio	Población total	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal
José María Morelos	36 179	0.29405	Medio	1
Felipe Carrillo Puerto	75 026	0.19977	Medio	2
Lázaro Cárdenas	25 333	0.01752	Medio	3
Tulum	28 263	-0.76111	Bajo	4
Isla Mujeres	16 203	-0.91226	Bajo	5
Othón P. Blanco	244 553	-1.02721	Bajo	6
Cozumel	79 535	-1.47882	Muy bajo	7
Benito Juárez	661 176	-1.57486	Muy bajo	8
Solidaridad	159 310	-1.60438	Muy bajo	9

Fuente: elaboración propia con base en la información del Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

Dichas cifras son evidencia de las condiciones de desigualdad de la población en diferentes municipios quintanarroenses. Al respecto, cabe mencionar que el IDH y el Índice de marginación, sin ser complementarios, incluyen en sus mediciones el acceso a los servicios de salud, educación e ingreso, por un lado, y educación, vivienda, distribución poblacional e ingreso, por el otro. Por tanto, estos índices son utilizados en el presente documento como referente de la distribución del ingreso y las diferencias elementales del desarrollo en los municipios de Quintana Roo. Sin embargo, es importante mencionar que las mediciones anteriores no contemplan otros factores como la integración, participación y organización social, el tejido empresarial local, la anatomía de la gestión local y otros elementos identitarios subjetivos que, de acuerdo con José Arocena (2010), forman parte del análisis del desarrollo local partiendo desde una visión del individuo.

El principal instrumento normativo que enmarca las políticas públicas y programas para el desarrollo en Quintana Roo es el Plan Estatal de Desarrollo (PED) que, en estricto sentido, está en concordancia con el Plan Nacionales de Desarrollo. Cabe mencionar que dicho documento es elaborado y presentado con cada nueva administración estatal. Aunado

al Plan Estatal de Desarrollo, el desarrollo de Quintana Roo está sujeto a la Ley Orgánica Estatal.

El PED 2005-2011, durante la administración de Félix González Canto, señala que tiene un enfoque integral y humanista que busca elevar la calidad de vida su población con especial atención a “[...] grupos vulnerables y a aquellos que han padecido la marginación y la discriminación.” Dentro de sus estrategias resaltó:

- a. “Consolidar los esquemas de participación y organización social de los ciudadanos, a través de un desarrollo armónico de sus instituciones”.
- b. “Impulsar el federalismo basado en el desarrollo de los gobiernos locales respecto de sus atribuciones y potestades, buscando la descentralización de facultades y esquemas de coordinación municipal.”
- c. “Fomentar la innovación, el desarrollo tecnológico y la creación de capital intelectual, para implementar una cultura emprendedora en el Estado” (Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2011).

Sin embargo, el mismo documento reconoce las condiciones de rezago de y marginación de determinados sectores de la población como los pueblos originarios o indígenas al señalar que “las limitantes a la participación de la población en sus intentos de integración a una vida productiva con mayores niveles de especialización y competitividad”. Sin embargo, no se plantea una estrategia para el desarrollo de este sector, sino que se asume que dichas condiciones son de carácter estructural y las consecuencias de ello son el aislamiento, la baja productividad y por tanto la baja remuneración (Plan Estatal de Desarrollo, 2005-2011).

Posteriormente, el Plan Estatal de Desarrollo 2011- 2016 del estado de Quintana Roo, durante la administración de Roberto Borge Angulo plantea 4 principales ejes estratégicos de desarrollo en la entidad a partir de cuatro principales aspectos denominados *Quintana Roo solidario, competitivo, verde y fuerte*. De acuerdo a este documento, las líneas de trabajo para el desarrollo en el estado son principalmente, las relaciones en la base social para *combatir la marginación y desigualdad*, la inversión en infraestructura para la competitividad, la preservación de los recursos naturales y sustentabilidad, así como el aseguramiento de un marco institucional para una administración eficiente, segura y justa (Gobierno del Estado de Quintana Roo, 2011).

Ahora bien, teniendo en consideración el postulado del neoinstitucionalismo podemos interpretar que el predominio de los intereses del individuo y las instituciones, resaltan que uno de los intereses prioritarios de Quintana Roo es el turismo como actividad económica principal, por el alto nivel de ingreso que representa no solo para el estado en particular, sino para el Producto Interno Bruto Nacional (PIB). En este sentido, es importante mencionar que el estado de Quintana Roo es la segunda entidad federativa con el mayor número de vuelos internacionales y la primera con el mayor ingreso por turismo (Instituto Mexicano para la Competitividad, 2010) por lo que las instituciones dirigen también sus normas y valores al fomento del turismo como un eje importante del desarrollo en el estado.

Entonces, se observan dos premisas importantes: Primera, la importancia económica de Quintana Roo en el ingreso nacional por el turismo, como acción colectiva a nivel internacional. Y, segunda, a pesar de ello, es significativa la disparidad en el grado de marginación intermunicipal de una entidad federativa con un IDH por encima de la media nacional.

En este sentido, Crucita Ken señala que la priorización de la inversión pública, privada y las políticas públicas en torno al fomento del turismo en el estado, genera un *desequilibrio regional* (Ken, Políticas públicas para abordar las desigualdades regionales en Quintana Roo. Una propuesta a partir del desarrollo regional de Othón P. Blanco., 2014). Éste puede observarse en la distinción que se hace sobre el acceso la salud, educación y vivienda que mide el IDH, entre el municipio de Benito Juárez y Lázaro Cárdenas, que representan ambos extremos en el nivel de marginación.

El argumento de Ken (2014) está basado en la necesidad de potenciar los recursos con los que cuenta cada municipio a partir de la idea de la endogeneidad del desarrollo local. Esto implicaría que las instituciones del estado de Quintana Roo y sus municipios encaminadas al desarrollo, concentren sus acciones en el aprovechamiento de los recursos de cada región para favorecer el desarrollo local y, por tanto, que se busque un mayor equilibrio sobre en aquellos municipios en los que el desarrollo local no depende del turismo.

Finalmente, es importante señalar que la atención de los asuntos de desarrollo local por parte de Quintana Roo y sus municipios está enmarcado, como se ha revisado en este documento, por la descentralización de las funciones del Estado central y el federalismo mexicano. Dicho proceso de descentralización es administrativo y político, en la medida en

la que la normatividad de sus instituciones conduce las responsabilidades en el espacio local, pero sobre todo, es una descentralización económica cuya importancia radica en el ingreso que representa la actividad turística, las redes empresariales que generan procesos productivos, así como la IED atraída hacia Quintana Roo y los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres y Solidaridad, localidades con un mayor nivel de desarrollo.

Entonces, de acuerdo a los planes estatales de desarrollo del periodo 2005-2011 y 2011-2016, el gobierno estatal incluye dentro de sus ejes de trabajo la atención a grupos sociales que han sido llevados a una situación de *marginación y la discriminación* y a *combatir la marginación y desigualdad*. Dichos intereses plasmados en las normas que rigen las políticas públicas y los programas, requieren una atención focalizada que favorezca los espacios locales y contribuya a un desarrollo local con mayor equidad y no enfocada principalmente en la actividad turística.

4.2.1 Características institucionales de la cooperación internacional descentralizada en Quintana Roo y el desarrollo local.

La interdependencia entre el estado de Quintana Roo y sus municipios con otras regiones en otros países, que surge principalmente el aumento de la actividad económica y turística en la región como maximización del beneficio no solo estatal sino también nacional, está basada en la complementariedad de intereses del estado, sus instituciones y los individuos que la conforman.

En este sentido, actualmente la conducción de las relaciones internacionales de Quintana Roo se ha definido, como señala Colom (2008), por los procesos de globalización, descentralización, internacionalización y regionalización, es decir, por las dinámicas exógena y endógena simultáneas, desde la década de 1990 a la fecha.

Cabe recordar que, en el plano internacional, el Consenso de Washington en 1989 marcó la pauta para la liberalización y la reducción de la participación el Estado en los asuntos económicos. Como consecuencia, otros actores diferentes al Estado central se incluyeron en los intercambios internacionales en materia económica, política, cultural y social. En este sentido, la cooperación internacional mexicana desarrolló un marco normativo e institucional que favoreció la transferencia de competencias del Estado mexicano a sus

municipios. Por ello, la promulgación de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales en Materia Económica en 1992, representa el principal régimen de la cooperación descentralizada en la acción internacional quintanarroense.

Actualmente las relaciones internacionales del estado de Quintana Roo son importantes por la naturaleza de sus relaciones económicas y su actividad turística. Sin embargo, las acciones internacionales de Quintana Roo y sus municipios ha evolucionado a lo largo de las últimas dos décadas.

Al respecto, Jorge Schiavon y Rafael Velázquez (2010) elaboraron una tipología del nivel de relaciones internacionales de los estados en México. Basado en los rubros gubernamental, economía y actividad política, se aproximaron a una medición sobre el grado de actividad y consolidación de las relaciones internacionales de las entidades federativas mexicanas. Identificaron a Quintana Roo con 1.3 puntos, que representa la media de la actividad internacional de acuerdo a su estudio, cuyo nivel de relaciones internacionales resultó comparable con el de Baja California Sur, Hidalgo y Michoacán, pero menor a 14 estados entre los que destacaron Baja California, Chiapas y Jalisco cuya puntuación superó los 2 puntos, en una escala en la que 3 es la máxima puntuación (Schiavon & Velázquez, 2010a).

Lo anterior significa que durante el periodo 2000-2010, de acuerdo a Schiavon y Velázquez, el nivel de actividad internacional del estado de Quintana Roo se califica como media. Dicha puntuación implica, entre otras cosas, que durante ese periodo si bien existía un órgano encargado de las relaciones económicas internacionales al interior de la Secretaría de Economía estatal, no contaba con una oficina encargada específicamente de los asuntos internacionales y que dependiera del Ejecutivo Estatal.

Como se mencionó anteriormente, la Secretaría de Relaciones Exteriores hace recomendaciones a los gobiernos estatales y municipales para la creación de una Oficina de Asuntos Internacionales. Fue durante la administración de Roberto Borge Angulo que se creó un espacio encargado específicamente de los asuntos internacionales del estado. A pesar de que en la estructura organizacional no existe una unidad administrativa como tal, las funciones de la Oficina de Asuntos Internacionales (OFAI) han sido operadas “[...] como consultoría externa” desde 2012, señaló Rubén Olmos Rodríguez (2014), quien es el

Coordinador de Asuntos Internacionales del estado de Quintana Roo (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012).

Al respecto, el Artículo 18 de la Ley Orgánica de Quintana Roo señala que el Gobernador del estado tiene la facultad de *designar* libremente unidades de asesoría, apoyo técnico y despacho, así como los titulares de dichas oficinas, como fue el caso de la OFAI dependiendo del presupuesto con el que se cuente (Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, 2013). Cabe mencionar que las funciones de Rubén Olmos son desempeñadas desde el extranjero (Olmos, 2014).

Entonces, el primer referente institucional de las acciones de cooperación internacional en el estado de Quintana Roo es la oficina de Asuntos Internacionales (OFAI). Una de las principales funciones de la OFAI, de acuerdo a las recomendaciones de la SRE, es diseñar e implementar estrategias para la *proyección de los intereses municipales o estatales a nivel internacional* basados en el Plan Estatal de Desarrollo.

En relación a las formas de descentralización y autonomía de las funciones de la OFAI en el estado, es importante mencionar que de acuerdo a las recomendaciones –que no actúan como reglamentos o normas vinculantes- es indispensable la estrecha comunicación entre la Dirección de Coordinación Política de la SRE en el Gobierno Federal y la OFAI. Sobre el vínculo interinstitucional entre el gobierno central y el gobierno estatal, Olmos (2014) señala que dicha relación se basa en la posibilidad de:

“[...] coordinar la agenda de temas que atañen a los dos niveles de gobierno para trabajar de manera coordinada en temas fundamentales para Quintana Roo y el Gobierno Federal. Por ejemplo, la OFAI coordina con la Dirección General de Coordinación Política cualquier proyecto relacionado a firma de hermanamientos o convenios de colaboración con actores internacionales.”
(Entrevista a Rubén Olmos, 2014)

En este plano, es importante señalar que la OFAI se encarga solamente de los asuntos internacionales del estado de Quintana Roo, ya que es responsabilidad de cada municipio crear su propia OFAI o designar a una persona encargada los asuntos internacionales. La colaboración que podría establecerse entre el nivel estatal y municipal, en términos de la cooperación internacional descentralizada, es un proyecto específico en el nivel estatal precise de la cooperación de los municipios. En ese caso, la OFAI colabora con los

encargados de asuntos internacionales de los municipios para trabajar en dicho proyecto (*Ibidem*, 2014). Es decir, cuando los intereses de ambos niveles de gobierno se conjugan de manera que existe una cierta reciprocidad de las funciones que cada uno tiene, se desarrolla también cierto nivel de interdependencia interinstitucional.

Ahora bien, de acuerdo con Rubén Olmos, la OFAI “[...] surgió ante la necesidad de continuar fortaleciendo el desarrollo económico y social del estado, a través del diseño e implementación de las políticas públicas con una perspectiva internacional” (*Ibidem*, 2014). Asimismo, la OFAI en Quintana Roo está principalmente enfocada a la promoción turística, cooperación internacional en temas medioambientales y sociales, atracción de inversión extranjera, así como el fortalecimiento de las relaciones internacionales que conduce el Ejecutivo estatal (*Ibidem*, 2014).

Cabe destacar que para Rubén Olmos, el papel de la OFAI en el proceso de internacionalización de Quintana Roo está vinculado a la actividad económica, la inversión extranjera y el intercambio turístico de la entidad como principales ejes de acción de la *internacionalización* del estado en los ámbitos empresarial, social y cultural.

Sin embargo, en comparación con los cuatro ejes estratégicos de acción del Plan Quintana Roo (solidario, competitivo, verde y fuerte), el énfasis de las acciones de cooperación internacional está primordialmente concentrado en los tres últimos y se deja de lado la premisa de *combatir la marginación y desigualdad* contenida en el Plan estatal de Desarrollo.

En este sentido, en las siguientes páginas se hace la revisión de la primera parte de algunas acciones de cooperación internacional descentralizada y los intereses de éstas en el estado de Quintana Roo. Primero, se hará una revisión de los proyectos de CIDPDL indirecta, es decir, aquéllos en los que no solo intervienen instituciones locales, sino también instituciones centrales o nacionales, o aquéllos en los que las instituciones locales no son sujeto activo en la toma de decisiones de las acciones de cooperación, sino objeto de ellas.

Al respecto, el Cuadro 9 muestra una lista de los proyectos de cooperación internacional descentralizada no directa en el Estado de Quintana Roo. Como se mencionó, la CIDPDL tiene un carácter diverso y una multiplicidad de actores. Por ello, dicho cuadro incluye proyectos de cooperación internacional desarrollados en Quintana Roo en los que participan seis tipos de instituciones: organismos internacionales, agencias de cooperación

internacional, gobiernos centrales -u organismos públicos descentralizados-, organizaciones no gubernamentales, gobiernos estatales y municipales.

En cuanto a los organismos internacionales que realizan proyectos de CIDPDL indirecta en Quintana Roo, el primero es la Comisión de Desarrollo y Cooperación “Europe Aid”, encargada de la política de cooperación para el desarrollo en la Unión Europea (European Commission, 2014) que trabajó sobre la integración de refugiados guatemaltecos en la región de la Península de Yucatán. Asimismo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) – en conjunto con la Fundación Kellogg- participó en el proyecto Concurso Experiencias en Innovación social.

Éste último destaca por dos motivos. Primero, porque sus objetivos pertenecen a la dimensión social del desarrollo local, como son salud comunitaria, educación, juventud, desarrollo rural y responsabilidad social y, en segundo lugar porque se desarrolló en el municipio de José María Morelos en 2011 (CEPAL / Fundación Kellogg, 2014) que, como se mencionó anteriormente, es el municipio con el nivel más alto de marginación y el IDH más bajo en Quintana Roo. Sin embargo, queda como asignatura pendiente el análisis particular de dicho proyecto para la comprensión de las condiciones y principales resultados.

En cuanto a las agencias de cooperación de otros gobiernos, se identificó la participación de la Agencia de Cooperación del Japón (JICA), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ). Las formas de participación de éstas, está relacionado con las normas y valores de sus instituciones, así como de su interés en incidir en los espacios locales.

Tabla 2. Lista de proyectos de cooperación internacional descentralizada no directa en el Estado de Quintana Roo.

N	Alcance territorial	Fecha de duración del proyecto	Nombre del proyecto o programa.	Nombre de la institución local	Naturaleza del actor local.	Nombre de la institución extranjera	País de origen de la Institución extranjera.	Naturaleza del actor extranjero	Área de cooperación / Dimensión del desarrollo local.
1	Regional	01/06/2010	Fortalecimiento de Capacidades para la Formulación de Programas Estatales de adaptación al Cambio Climático en agua y manejo costero en los Estados de la Península de Yucatán	Instituto Nacional de Ecología (INE), el Gobierno de Campeche, Yucatán y Quintana Roo.	Estado central, Gobierno estatal.	Agencia de Cooperación del Japón (JICA)	Japón	Agencia de cooperación.	Medio ambiente. / Dimensión política.
2	Regional	2002-2004	Proyecto de apoyo a la integración definitiva de antiguos refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche, Quintana Roo y Chiapas	Gobierno de Campeche, Chiapas y Quintana Roo	Gobierno estatal.	Europe Aid	Unión Europea	Organismo regional.	Migración / Dimensión social.
3	Regional	2007-2011	Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Combatir el Crimen.	Gobierno de Campeche, Chiapas y Quintana Roo	Gobierno estatal.	Gobierno de Canadá.	Canadá	Estado central.	Seguridad / Dimensión política.
4	Regional	2008-2011	Recuperación Temprana de Emergencias Climáticas en el Sur-Sureste de México	Gobierno de Chiapas, Tabasco y Quintana Roo	Gobierno estatal.	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)	España	Agencia de cooperación.	Medio ambiente y desastres naturales / Dimensión política.
5	Estatal	01/06/2012	Quintana Roo verde.	Secretaría de Ecología Medio Ambiente	Gobierno estatal.	Agencia Alemana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ)	Alemania	Agencia de cooperación.	Medio ambiente y manejo de residuos / Dimensión económico-productiva.

6	Estatal	01/11/2012	Festival de Cultura del Caribe “La Mar de las Artes, Cultura Maya Viva 2012”	Secretaría de Cultura de Quintana Roo.	Gobierno estatal.	Gobiernos de Costa Rica, Colombia y Cuba	Gobiernos de Costa Rica, Colombia y Cuba	Estado central.	Cultura / Dimensión social.
7	Estatal	07/11/2012	Feria Mundial del Turismo	Gobierno de Quintana Roo	Gobierno estatal.	Gobierno de Londres	Reino Unido	Estado central.	Turismo / Dimensión económica productiva. –
8	Estatal	2003-2004	Development Study of Environmental Management in the Caribbean Coast of Quintana Roo	Gobierno de Quintana Roo	Gobierno estatal.	Agencia de Cooperación del Japón (JICA)	Japón	Agencia de cooperación.	Medio ambiente / Dimensión política y económica productiva. –
9	Municipal	01/09/2011	Concurso experiencias de la Innovación social	Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Integral para la Familia Estatal, Gobierno de Quintana Roo	Gobierno estatal.	Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Fundación Kellogs.		Organismo multilateral, Organización no gubernamental.	Desarrollo social / dimensión social.
10	Municipal	01/10/2012	Taller de Validación y Actualización de Documentos Curriculares de la Carrera de Hospitalidad Turística	Conalep Cozumel	Organismo público descentralizado o federal.	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y Universidad de Girona.	España	Agencia de cooperación.	Educación y turismo / Dimensión política y económica productiva. –
11	Municipal	2007-2010	Proyecto para el apoyo y empoderamiento de las mujeres de la zona maya de Quintana Roo.	Instituto Quintanarroense de la Mujer	Organismo público descentralizado o estatal.	Agencia de Cooperación del Japón (JICA)	Japón	Agencia de cooperación.	Desarrollo social / Dimensión social.

Por otro lado, algunas iniciativas involucran territorios más amplios, como la región Península de Yucatán y por ello hay participación de otros gobiernos estatales como Campeche, Yucatán y Tabasco en los proyectos son: a) “Fortalecimiento de Capacidades para la Formulación de Programas Estatales de adaptación al Cambio Climático en agua y manejo costero en los Estados de la Península de Yucatán”, b) “Proyecto de apoyo a la integración definitiva de antiguos refugiados guatemaltecos en los estados de Campeche, Quintana Roo y Chiapas”, c) “Programa de Fortalecimiento de Capacidades para Combatir el Crimen” y d) “Recuperación Temprana de Emergencias Climáticas en el Sur-Sureste de México”. Éstos están planteados a partir de intereses diversos que van desde adaptación al cambio climático, protección contra desastres naturales y refugio hasta seguridad (ver Cuadro 9).

En relación a los gobiernos centrales, participan el Instituto Nacional de Ecología, los gobiernos de Canadá, Costa Rica, Colombia y Cuba. Asimismo, existen dos proyectos en los que participan el Instituto Quintanarroense de la Mujer (IQM) y Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), organismos públicos descentralizados del ámbito estatal y nacional, respectivamente.

En relación a los organismos públicos descentralizados, cabe hacer un paréntesis para señalar el caso de la Universidad de Quintana Roo (UQROO) que, de acuerdo con Artículo 1 de su Ley Orgánica, es un organismo público descentralizado del estado de Quintana Roo, con personalidad jurídica propia y, por tanto, tiene la facultad de “celebrar toda clase de actos jurídicos para el cumplimiento de sus fines” (Gobierno de Quintana Roo, 1992: Art. 1, fracción XI).

Por ello, el marco normativo de dicha institución le permite establecer convenios con otras universidades en el extranjero de manera que exista un beneficio mutuo. La relación con las universidades extranjeras es una relación de interdependencia en términos de intercambios estudiantiles o grupos de trabajo. En este caso, la CIDPDL se presenta a través de actores no tradicionales, descentralizados y no gubernamentales con facultad expresa de entablar relaciones internacionales que convengan a sus intereses. Como se puede observar en el Cuadro 10, son 34 los convenios firmados por la UQROO hasta junio de 2014.

Tabla 3. Instituciones y programas con los que tiene convenio interinstitucional la Universidad de Quintana Roo.

Institución o Programa	Región	País de origen.
JIMA (Jóvenes de Intercambio México-Argentina) ANUIES*	América Latina y el Caribe	Argentina
Universidad Nacional de Quilmes	América Latina y el Caribe	Argentina
Universidad Nacional de Villa María	América Latina y el Caribe	Argentina
Universidad Nacional del Comahue	América Latina y el Caribe	Argentina
University of Belize*	América Latina y el Caribe	Belice
BRAMEX (ANUIES-Grupo COIMBRA de Universidades Brasileñas)*	América Latina y el Caribe	Brasil
IFSULDEMINAS	América Latina y el Caribe	Brasil
Universidad Católica del Salvador	América Latina y el Caribe	Brasil
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	América Latina y el Caribe	Colombia
Universidad de Costa Rica	América Latina y el Caribe	Costa Rica
Universidad Nacional	América Latina y el Caribe	Costa Rica
Universidad para la Cooperación Internacional	América Latina y el Caribe	Costa Rica
Universidad de Pinar del Río	América Latina y el Caribe	Cuba
Universidad de San Carlos	América Latina y el Caribe	Guatemala
Universidad Nacional Autónoma de Honduras	América Latina y el Caribe	Honduras
Universidad de Las Antillas y de la Guyana	América Latina y el Caribe	Las Antillas Guyana
Universidad de Puerto Rico	América Latina y el Caribe	Puerto Rico
UMAP (University Mobility in Asia and the Pacific)	Asia Pacífico	Miembros UMAP
CRUE (Conferencia de Rectores de Universidades Españolas)	Europa	España
Universidad Antonio de Nebrija	Europa	España

Universidad de Almería	Europa	España
Universidad de Cantabria	Europa	España
Universidad de Lleida	Europa	España
Universidad Politécnica de Valencia	Europa	España
Universidad Rovira I Virgili	Europa	España
Universidad de Udine*	Europa	Italia
Universidad para Extranjeros de Perugia*	Europa	Italia
Mount Royal University	Norteamérica	Canadá
Universidad de British Columbia	Norteamérica	Canadá
Appalachian State University*	Norteamérica	Estados Unidos
Universidad de Nebraska Kearney*	Norteamérica	Estados Unidos
Universidad de Nuevo México	Norteamérica	Estados Unidos
Universidad de Texas en Austin	Norteamérica	Estados Unidos
CONAHEC (Consortio para la Colaboración de la Educación Superior en América del Norte)	Norteamérica	Países de Norteamérica y externos
<i>Fuente: Dirección General de Bienestar Estudiantil, Intercambio Académico, Universidad de Quintana Roo. Fecha de actualización: junio de 2014.</i>		

Cabe destacar que el 50% de los acuerdos establecidos entre la UQROO y sus contrapartes en el extranjero se han firmado con universidades en América Latina y el Caribe, 26% con universidades europeas, 21% con instituciones en Norteamérica y solo un programa de movilidad estudiantil con países en la región Asia Pacífico, que representa el 3%. Con ello puede observarse que existe un mayor nivel de reciprocidad de intereses con instituciones latinoamericanas.

Retomando el tema de los actores de la CIDPDL en Quintana Roo también están involucrados los gobiernos estatales de Campeche, Tabasco y Yucatán. Es igualmente importante la acción de las dependencias gubernamentales del orden estatal como la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, Desarrollo Integral para la Familia y el Instituto Quintanarroense de la mujer, puesto que la participación de dichas instituciones locales eleva las posibilidades para el desarrollo local. El logro de este objetivo, sin embargo, depende del fortalecimiento y la gestión institucional, del marco normativo y de la capacidad organizativa de las instituciones estatales y, a su vez, de las municipales.

No obstante, este sistema de actores se caracteriza porque las instituciones de las unidades subnacionales están siendo objeto de la CIDPDL y no sujeto o *agentes del desarrollo* como lo señala Esther Ponce (2010). Esto se debe a diferentes razones. Por ejemplo, algunas acciones de cooperación internacional descentralizada no son iniciativas de las instituciones locales quintanarroenses sino que el territorio quintanarroense es únicamente receptor de la cooperación como el caso del proyecto del Concurso de Experiencias de la Innovación Social, que replicaría las buenas prácticas en el municipio de José María Morelos y otros espacios en México (CEPAL / Fundación Kellogg, 2014).

De manera similar, para los casos actúan la JICA, la AECID, la GIZ, la CEPAL y el Gobierno de Canadá, se observa una asimetría en la relación de interdependencia. Esto significa que dichas instituciones poseen mayor poder frente a las instituciones quintanarroenses, en términos de recursos políticos, económicos, capacidades técnicas y administrativas institucionales. Por ello, el estado de Quintana Roo y sus municipios están son más dependientes y, por lo tanto, están sujetos a las normas e intereses de dichas instituciones.

En algunos de los casos de CIDPDL no directa que se presentan, el gobierno federal o sus dependencias son actores receptores de la cooperación por lo que en realidad no existe una transferencia de responsabilidades y toma de decisiones hacia los espacios locales. En este sentido, tanto los recursos humanos, como el ejercicio presupuesto y la capacidad de gestión dependen de la capacidad organizativa del nivel federal.

4.2.2 Relaciones interinstitucionales de la cooperación internacional descentralizada directa para el desarrollo local en Quintana Roo.

En contraste con la CIDPDL no directa, la modalidad directa en Quintana Roo es llevada a cabo por los gobiernos municipales y/o sus dependencias. Si bien, los municipios quintanarroenses no establecen relaciones internacionales de manera aislada, puesto que está sujeto al marco normativo federal y estatal de manera prioritaria, el esquema de CIDPDL permite una relación bilateral entre ciudades o municipios.

Cabe reiterar la importancia de la participación de los municipios quintanarroenses y su acción en el exterior. Como señala Ruiz Alanís (2009), los municipios son la unidad territorial, jurídica y gubernamental más cercana a la dinámica de desarrollo de las personas. Por ello, la considera la *célula básica* de la sociedad política. Aunado a ello, las cabeceras municipales también son las unidades que administran los recursos endógenos que podrían ser aprovechados para favorecer el desarrollo local integral.

Asimismo, los municipios de Quintana Roo son los espacios de mayor proximidad a los grupos sociales. En dichos espacios es en donde se reproduce lo que Hall y Taylor (1996) denominarían la acción colectiva; acción social cuyo sentido e interpretación desde el discurso e identidad colectiva de la entidad federativa lleva a hablar de las y los quintanarroenses. Es decir, es el espacio social en el que se reproducen los modelos morales, los símbolos y esquemas cognitivos que son recíprocamente alimentados por las instituciones y las personas que viven en Quintana Roo.

De ahí la importancia de analizar cómo es el sistema de actores de la modalidad de CIDPDL directa y cómo es la relación interinstitucional de los actores locales mexicanos y los extranjeros, desde el ámbito estatal hacia el ámbito municipal. Por tal motivo, en las

siguientes páginas se analizarán los acuerdos interinstitucionales acordados por los municipios de Quintana Roo.

Inicialmente, para el análisis de los acuerdos interinstitucionales cabe recordar las aportaciones de Hall y Taylor (1996). Se sabe que, desde el enfoque racional de neoinstitucionalismo, las instituciones buscan la maximización del beneficio que ofrecen otros actores y la minimización del costo a partir de una elección racional, de manera que podría satisfacerse una necesidad individual por encima de los intereses de la acción colectiva. De manera complementaria, desde el enfoque sociológico del neoinstitucionalismo, se afirma que las instituciones representan la internalización de las normas del individuo adoptadas como cultura para proyectarse posteriormente hacia la acción colectiva a través de esquemas morales y cognitivos que después son devueltos en forma de modelos institucionales (Hall y Taylor 1996).

Es importante mencionar que la SRE funge como una institución asesora y de vinculación con los gobiernos locales. En este sentido, dicha instancia -de acuerdo con Emilio Fueyo Saldaña, Jefe de Departamento de Seguimiento a Acuerdos Interinstitucionales de la SRE- cumple funciones de capacitación a los gobiernos locales, de elaboración de perfiles municipales así como recuperación y sistematización de buenas prácticas en torno a los hermanamientos de entidades con un nivel alto de relaciones internacionales como Jalisco y Puebla, entre otras (Fueyo Saldaña, 2013).

Como se mencionó anteriormente, el marco institucional de las facultades y la relación del gobierno federal, estatal y municipal tiene algunos sesgos en su normatividad. En este sentido, los gobiernos locales tienen la facultad de establecer acuerdos interinstitucionales siempre y cuando no se comprometa asuntos que se contrapongan a la legislación federal en materia de política exterior.

Una de las funciones de la OFAI, de acuerdo con las recomendaciones de la SRE, es la institucionalización de las relaciones con los gobiernos locales extranjeros y los organismos internacionales (Secretaría de Relaciones Exteriores, s/f). Al respecto, el mecanismo que norma dichas relación y que cumple con la regulación de la actuación internacional de los municipios y las acciones de cooperación internacional es precisamente el acuerdo interinstitucional.

Cabe recordar que la relación interinstitucional -en el marco de un régimen internacional acordado entre el gobierno estatal o municipales en Quintana Roo y el gobierno de una provincia extranjera- está regulada en México por los acuerdos interinstitucionales y cuando dichas relaciones son de cooperación internacional entre ciudades, son definidos por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México como Acuerdos de Hermanamiento de Amplio alcance (AHAA).

Los AHAA destacan por ser “instrumentos de cooperación internacional a nivel descentralizado, y por lo tanto constituyen herramientas para fortalecer procesos de desarrollo local” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2007) y se encuentran insertos en el Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID) que asesora y promueve la participación de los gobiernos locales en asuntos de cooperación internacional desde la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Cabe aclarar que la denominación de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance depende, por un lado, del marco normativo de dicho acuerdo y los alcances de la operación definidos, ya que el hermanamiento podría resultar limitado a intenciones de buena voluntad o protocolos diplomáticos insuficientes para el desarrollo local de los territorios. En caso de que los acuerdos interinstitucionales garanticen normativamente la maximización del beneficio en el intercambio de la cooperación internacional descentralizada, el alcance dependerá de la eficiencia en la gestión pública municipal del proyecto.

Por ello, las oficinas de asuntos internacionales estatales y/o municipales remiten los AHAA a la DGCP y ésta a su vez, formaliza los acuerdos y los inscribe en el Registro de acuerdos interinstitucionales. Si es el caso, la DGCP – a través de Dirección de Vinculación con los Gobiernos Locales, realiza las observaciones pertinentes luego de la revisión por parte de la Consultoría Jurídica de la SRE, de manera que durante las negociaciones previas se garantice que sea un AHAA. Posteriormente, la DGCP formaliza el acuerdo a través y lo incluye en el registro de acuerdos interinstitucionales.

Al respecto, es importante señalar que, aún antes de la creación de la OFAI, en el estado de Quintana Roo se desarrollaron acciones de CIDPDL tanto en el nivel estatal como en el municipal. En dichos acuerdos, asumieron la responsabilidad otros órganos de gobierno no necesariamente especializados, pero cuyos intereses encontraron reciprocidad en las instituciones cooperantes.

Cabe señalar que Schiavon y Velázquez (2010a) identificaron que durante la primera década del siglo XXI, el estado de Quintana Roo ya ejecutaba acciones de promoción para la inversión, el comercio y las exportaciones, giras de trabajo al extranjero y participación en asociaciones o grupos de trabajo de carácter regional. Pero en su investigación no se identificó la firma de acuerdos de cooperación con gobiernos extranjeros ya sea de carácter económico u otros asuntos de *alcance muy limitado* (Schiavon y Velázquez, 2010a).

Sin embargo, es importante aclarar que el gobierno de Quintana Roo firmó desde 2008 un Acuerdo de hermanamiento entre el gobierno estatal de Quintana Roo y la Provincia de Hainan, China, cuyos intereses estipulados en el acuerdo interinstitucional son de intercambio comercial. Asimismo, hasta antes de 2010 se firmaron otros cuatro acuerdos de hermanamiento con Venezuela y Cuba (ver Cuadro 11). Dichos acuerdos norman el intercambio de acciones de cooperación con intereses culturales, deportivos, educativos, de promoción turística y de medioambientales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012).

De este modo, en el Cuadro 11 se enlistan los acuerdos interinstitucionales identificados entre el gobierno estatal de Quintana Roo y los gobiernos municipales de Cozumel, Othón P. Blanco, Isla Mujeres y Benito Juárez. Se trata de acuerdos interinstitucionales firmados entre 1995 y 2013 por instituciones estatales y municipales quintanarroenses.

No obstante, se identificaron cuatro acuerdos pertenecientes al municipio de Solidaridad que no han sido elevados a rango de hermanamiento (Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2014), pese a que el congreso local formalizó la intención de formalizar los acuerdos de hermanamiento con las ciudades de Palma de Mallorca (Ayuntamiento de Solidaridad, 2005), España, Riccione, Italia y Glendale y Corpus Christy, Estados Unidos, desde 2005 y 2008 respectivamente (Ayuntamiento de Solidaridad, 2008).

Tabla 4. Lista de Acuerdos Interinstitucionales de cooperación internacional descentralizada directa en el estado de Quintana Roo y sus municipios.

No.	Año	Nombre del acuerdo.	Nombre de la institución local.	Nombre de la institución / provincia / ciudad extranjera.	Región.	Área de cooperación.	Dimensión del desarrollo local.
1	1995	Acuerdo de hermanamiento entre las ciudades de Cancún, Estados Unidos Mexicanos y Punta del Este, República Oriental del Uruguay.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Punta del Este, Uruguay.	América Latina y el Caribe.	Comercio, educación, cultura, turismo, deportes.	Económico-productiva y social
2	No formalizado	Hermanamiento entre la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, México y la ciudad de Barcelona, Anzoátegui, República Bolivariana de Venezuela**.	Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	Barcelona, Anzoátegui, Venezuela.	América Latina y el Caribe.	Sin información.	Sin información.
3	No formalizado	Hermanamiento entre las ciudades de Grecia, Quepos y Guapiles, República de Costa Rica con la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, México**.	Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	Grecia, Quepos y Guapiles, Costa Rica.	América Latina y el Caribe.	Sin información.	Sin información.
4	1997	Hermanamiento de los Estados Anzoátegui, Venezuela y Quintana Roo, México.	Estado de Quintana Roo	Anzoátegui, Venezuela	América Latina y el Caribe.	Cultura, educación superior, deportes y turismo.	Social.
5	1998	Protocolo de Colaboración e Intercambio entre el Ayuntamiento de Granadilla de Abona (Reino de España) y el Ayuntamiento de Benito Juárez (México).	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Granadilla de Abona, Reino de España.	Europa	Turismo y cultura	Económico-productiva y social
6	1998	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Isla Mujeres, Quintana Roo y el Municipio de La Habana Vieja, La Habana.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	La Habana Vieja, La Habana, Cuba.	América Latina y el Caribe.	Deporte, salud, desarrollo social, cultura, turismo.	Social.
7	1998	Hermanamiento entre Belice, Belice y la Ciudad de Chetumal, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos**.	Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	Belice, Belice.	América Latina y el Caribe.	Sin información.	Sin información.
8	2000	Acta de Cooperación para el Hermanamiento entre las ciudades de Cancún (México) y Mar de Plata (Argentina).	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Mar de Plata, Pueyrredon, Argentina	América Latina y el Caribe.	Cultura, comercio, educación, ciencia y tecnología.	Económico-productiva y social
9	2000	Acuerdo de Hermanamiento entre el Estado de Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de La Habana de la República de Cuba.	Estado de Quintana Roo	Provincia de La Habana, Cuba.	América Latina y el Caribe.	Educación, cultura, deportes., salud, desarrollo social, turismo, medio ambiente, desarrollo urbano.	Económico-productiva y social
10	2000	Acuerdo Complementario de Cooperación en Materia de Turismo entre la Secretaría de Turismo del estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Turismo de la República de Cuba	Estado de Quintana Roo	Ministerio de Turismo, Cuba.	América Latina y el Caribe.	Turismo	Económico-productiva

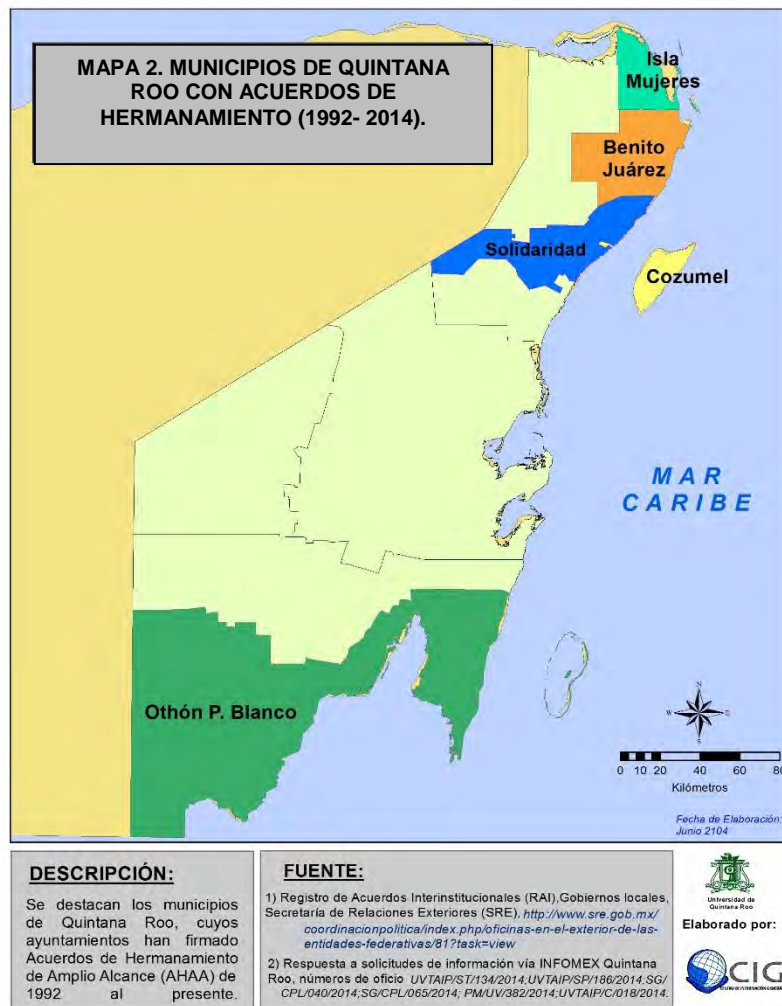
11	2000	Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Educación y Cultura del estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño de la República de Cuba.	Estado de Quintana Roo	Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño, Cuba.	América Latina y el Caribe.	Intercambio académico, proyectos de investigación, cultura y deporte.	Social.
12	2001	Acta de Cooperación e Intercambio entre el Ayuntamiento de Isla Mujeres, México y la ciudad de Mar de Plata, Argentina	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Mar de Plata, Pueyrredon, Argentina	América Latina y el Caribe.	Economía, comercio, ciencia y tecnología, educación, cultura y deporte.	Económico-productiva y social
13	No formalizado	Hermanamiento entre la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos y Koyang City, Corea del Sur.	Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	Koyang City, Corea del Sur.	Asia Pacífico.	Sin información.	Sin información.
14	No formalizado	Sin información.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	La Antigua, Guatemala	América Latina y el Caribe.	Sin información.	Sin información.
15	2003	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y Wichita, Kansas, Estados Unidos de América.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Wichita, Kansas, Estados Unidos.	Norteamérica.	Promoción turística y artesanal, educación, deportes, promoción comercial y de inversiones.	Económico-productiva y social
16	2003	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y el Municipio de San Pedro, Cayo Ambergris, de Belice C. A.	Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo.	San Pedro. Cayo Ambergris, Belice.	América Latina y el Caribe.	Comercio, inversiones, cultura, turismo, desarrollo municipal, recursos humanos, educación, ciencia y tecnología, medio ambiente.	Económico-productiva y social
17	No formalizado	<i>Iniciativa de hermanamiento entre el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos y Palma de Mallorca, Reino de España*.</i>	Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo	Palma de Mallorca, España.	Europa	Intercambio de experiencias en turismo, transferencia de tecnología y programas de intercambio cultural y capacitación a funcionarios de gobierno. Fecha de la formalización de la intención: 2005	Económico-productiva y política.
18	2008	Convenio del establecimiento de relaciones de amistad entre la ciudad de Cancún, Q. R., de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Hangzhou de la República Popular China.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Hangzhou, China	Asia Pacífico.	Turismo	Económico-productiva
19	No formalizado	<i>Iniciativa de hermanamiento entre el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos y Riccione, Italia*.</i>	Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo	Riccione, Italia.	Europa	Turismo Fecha de la formalización de la intención: 2008	Económico-productiva
20	No formalizado	<i>Iniciativa de hermanamiento entre el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos y Corpus Cristy, Texas, Estados Unidos de Norteamérica*.</i>	Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo	Corpus Cristy, Texas, Estados Unidos de América.	Norteamérica.	Turismo Fecha de la formalización de la intención: 2008	Económico-productiva

21	No formalizado	<i>Iniciativa de hermanamiento entre el municipio de Solidaridad, Quintana Roo, Estados Unidos Mexicanos y Glendale, Colorado, Estados Unidos de Norteamérica*</i> .	Ayuntamiento de Solidaridad, Quintana Roo	Glendale, Colorado, Estados Unidos.	Norteamérica.	Turismo Fecha de la formalización de la intención: 2008	Económico-productiva
22	2008	Acuerdo de Establecimiento de Hermanamiento entre el Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Hainan de la República Popular China.	Estado de Quintana Roo	Provincia de Hainan, China.	Asia Pacífico.	Intercambio económico, comercial, turístico, cultura, educación y educación.	Económico-productiva y social
23	2009	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Pharr, Texas de los Estados Unidos de Norteamérica.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Ciudad de Pharr, Texas, Estados Unidos.	Norteamérica.	Promoción de mercados comunes, promoción de inversiones, cultural y turística, educación.	Económico-productiva y social
24	2009	Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Mission, Texas de los Estados Unidos de Norteamérica.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Ciudad de Mission, Texas, Estados Unidos. No está ligado.	Norteamérica.	Promoción de mercados comunes, promoción de inversiones, cultural y turística, educación.	Económico-productiva y social
25	2009	Convenio de Hermandad y Colaboración entre el Municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, República de Argentina y el Ayuntamiento de las Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Provincia de Lanús, Buenos Aires, Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos, deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	Económico-productiva y social
26	2009	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de la Ciudad de San Juan, Provincia de San Juan, República de Argentina y el Ayuntamiento de Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Municipio de la Ciudad de San Juan, Provincia de San Juan, Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos, deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	Económico-productiva y social
27	2009	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de Chascomus, Provincia de Buenos Aires, República de Argentina y el Ayuntamiento de Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Municipio de Chascomus, Buenos Aires Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos, deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	Económico-productiva y social
28	2009	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de Florencio Varela, Provincia de Buenos Aires, República de	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Municipio de Florencio Varela, Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos,	Económico-productiva y social

		Argentina y el Ayuntamiento de Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.				deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	
29	2009	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de Almirante Brown, Provincia de Buenos Aires, República de Argentina y el Ayuntamiento de Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Municipio de Almirante Brown, Buenos Aires, Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos, deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	Económico-productiva y social
30	2010	Convenio de intercambio y Colaboración cultural entre el Ministerio de Cultura de la República de Cuba y el Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Ministerio de Cultura de la República de Cuba	América Latina y el Caribe.	Turismo y cultura	Económico-productiva y social
31	2010	Sin información.	Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo, México.	Sanya, China	Asia Pacífico.	Sin información.	Sin información.
32	2010	Convenio de Hermanamiento y Colaboración entre el Municipio de Quilmas, Provincia de Buenos Aires, República de Argentina y el Ayuntamiento de Islas Mujeres, Estado de Quintana Roo, México.	Ayuntamiento de Isla Mujeres, Quintana Roo.	Municipio de Quilmas, Buenos Aires, Argentina.	América Latina y el Caribe.	Turismo, programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos, tecnológicos, científicos, deportivos, industriales, gremiales y profesionales para el estudio.	Económico-productiva y social
33	2012	Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Cozumel, del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, Provincia de Murcia del Reino de España.	Municipio de Cozumel, Quintana Roo, México	Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, Provincia de Murcia, Reino de España.	Europa	Cultura, educación, tecnología, turismo, comercio, inversiones y negocios, deporte, medio ambiente.	Económico-productiva y social
34	2012	Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura de la República de Haití	Estado de Quintana Roo	Ministerio de Cultura de la República de Haití	América Latina y el Caribe.	Intercambio cultural.	Social.
35	2013	Acuerdo de Cooperación Cultural entre la Secretaría de Cultura del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Cultura de la República de Cuba.	Estado de Quintana Roo	Ministerio de Cultura de la República de Cuba	América Latina y el Caribe.	Ámbito cultural y artístico.	Social.

Elaboración propia con base en 1) el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI), Gobiernos locales, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/81?task=view>, fecha de actualización: 22 de enero de 2014, [última fecha de consulta: 24 de junio de 2014] y 2) las respuesta a solicitudes de información vía INFOMEX Quintana Roo, números de oficio UVTAIP/ST/134/2014; UVTAIP/SP/186/2014; SG/CPL/040/2014; SG/CPL/065/2014; PM/UV/382/2014; UVTAIP/C/018/2014.

En el Mapa 2 puede observarse la distribución geográfica de los municipios que cuentan con los acuerdos interinstitucionales. Cabe señalar que cuatro de los cinco espacios locales están ubicados en la región noreste del estado de Quintana Roo, mientras que el municipio de Othón P. Blanco, que se encuentra en la parte sur en la región fronteriza con Belice, se caracteriza por ser la ciudad capital de la entidad.

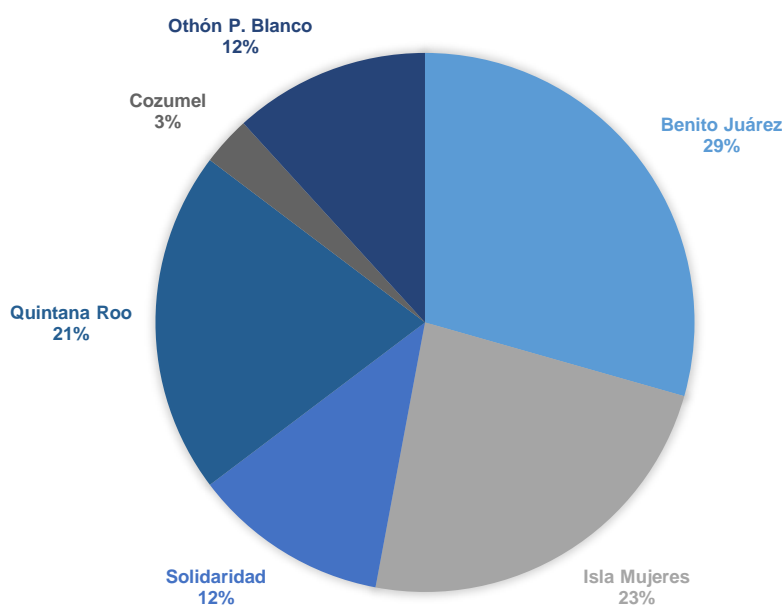


Inicialmente, es importante señalar que los municipios de Lázaro Cárdenas, José María Morelos, Felipe Carrillo Puerto, Tulum y Bacalar no tienen registros de acuerdos interinstitucionales de CIDPDL, de acuerdo al Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Quintana Roo (ITAIPQROO). Al respecto, cabe señalar dos situaciones en particular. Los primeros cuatro municipios tienen el Índice de marginación más alto en Quintana Roo (CONAPO, 2010) razón por la cual no se cuenta con niveles

mínimos satisfactorios de los indicadores básicos de desarrollo para su población. Y, a reserva de las políticas públicas y programas tanto estatales como municipales que se encarguen de atender las dimensiones del desarrollo local, llama la atención que siendo Quintana Roo uno de las entidades federativas con un nivel de relaciones internacionales alto por su prioridad en el turismo y la proyección internacional en el Plan Estatal de Desarrollo, los gobiernos municipales de dichos gobiernos no presenten iniciativas de cooperación internacional descentralizada como mecanismo complementario para promover mecanismos de desarrollo local en sus territorios.

En segundo lugar, es importante mencionar que Tulum y Bacalar son municipios creados recientemente, de acuerdo con el Decreto por el que se crea el municipio de Tulum (2008) y el Decreto por el que se crea el municipio de Bacalar (2011), respectivamente. Por tal motivo, es pertinente apuntar que la ausencia de acuerdos interinstitucionales en dichos municipios se debe principalmente a dos motivos. Primero porque sus instituciones han tenido un periodo relativamente corto para su consolidación de manera que las capacidades

FIGURA 8. PORCENTAJE DE ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES FIRMADOS POR LOS MUNICIPIOS DE QUINTANA ROO (2012-2014).



Elaboración propia con base en 1) el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI), Gobiernos locales, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-exterior-de-las-entidades-federativas/81?task=view>, fecha de actualización: 22 de enero de 2014, [última fecha de consulta: 24 de junio de 2014] y 2) las respuesta a solicitudes de información vía INFOMEX Quintana Roo, números de oficio UVTAIP/ST/134/2014; UVTAIP/SP/186/2014; SG/CPL/040/2014; SG/CPL/065/2014; PM/UV/382/2014; UVTAIP/C/018/2014.

de la gestión local están en un proceso de desarrollo. Y, en consecuencia, porque no hay un posicionamiento de la cooperación internacional descentralizada en su agenda, como mecanismo complementario para el desarrollo local.

Por otro lado, cabe hacer notar que, como se muestra en

la Gráfica 1, Cozumel cuenta con el 3% del total. Solidaridad y Othón P. Blanco con el 12%, el 21% del total de los acuerdos firmados se realizaron en el nivel estatal, el 23% en Isla Mujeres, mientras que el 29% de los acuerdos se firmaron en el municipio de Benito Juárez.

Esta información resulta explicativa al contrastar los niveles de marginación y desarrollo de los municipios quintanarroenses, como se muestra en el Cuadro 12. Los cinco municipios que se muestran en el gráfico, cuentan con los niveles más bajos de marginación y con un mayor IDH (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012) en contraste con Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Tulum que, como se mencionó, su nivel de marginación es alto y no tienen en vigor acuerdo alguno de CIDPDL directa.

Tabla 5. Cuadro comparativo de algunos indicadores del desarrollo local y la cooperación internacional descentralizada.

Nombre del municipio.	Desarrollo local.			Cooperación internacional descentralizada.	
	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar que ocupa en el contexto estatal	Número de acuerdos interinstitucionales.	Porcentaje que ocupa en el contexto estatal.
José María Morelos	0.29405	Medio	1	0	0%
Felipe Carrillo Puerto	0.19977	Medio	2	0	0%
Lázaro Cárdenas	0.01752	Medio	3	0	0%
Tulum	-0.76111	Bajo	4	0	0%
Isla Mujeres	-0.91226	Bajo	5	8	23%
Othón P. Blanco	-1.02721	Bajo	6	4	12%
Cozumel	-1.47882	Muy bajo	7	1	3%
Benito Juárez	-1.57486	Muy bajo	8	10	29%
Solidaridad	-1.60438	Muy bajo	9	4	12%

Fuente: elaboración propia con base en la información del Consejo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

Al respecto, se apunta que a mayor desarrollo local, existe mayor acción internacional -en este caso determinada por la negociación y puesta en marcha de los acuerdos de hermanamiento municipales-. Por el otro lado, mientras que existe menor desarrollo local, existe menor proyección internacional y por lo tanto menor interés en involucrarse en AHAA

que constituyan el marco normativo de la CIDPDL directa. Sobre esta premisa, se observan las siguientes características:

- a. Los municipios con un menor nivel de marginación –Solidaridad, Benito Juárez, Cozumel, Othón P. Blanco e Isla Mujeres, a excepción de Tulum que, como ya explicó fue creado formalmente en 2008- cuentan con capacidades locales para el desarrollo de acciones de cooperación internacional descentralizada.
- b. Destaca el caso de Isla Mujeres que, teniendo un nivel de marginación bajo con un índice mayor a -1, ocupa el segundo lugar en el número de acuerdos interinstitucionales firmados.
- c. A pesar de contar con el índice de marginación más bajo, el municipio de Solidaridad cuenta con cuatro intenciones de acuerdos de hermanamiento que no han sido formalizadas.

Es necesario recordar que el desarrollo local está determinado por tres principales dimensiones: política, económico-productiva y social (Arocena J, 2001). En este sentido, resulta pertinente aclarar que el vínculo co-relacional entre el desarrollo local y la cooperación internacional descentralizada directa, estaría determinado por las tres dimensiones y las capacidades que se desarrollen en torno a éstas. Sin embargo, la dimensión política tiene particular importancia debido a que de ésta depende la organización y la eficiencia de la gestión local de las instituciones que encabezan los acuerdos de hermanamientos.

Entonces, debido a que la CIDPDL articula dos acciones sociales, una internacional y otra local -ambas provenientes del sentido de una acción individual que se conduce a través de las instituciones e impacta en el plano colectivo- resulta útil recordar los argumentos de Esther Ponce (2003) sobre el concepto *glocal*. Dicha idea, contribuye a la comprensión de la reciprocidad de ambas acciones.

De acuerdo con la explicación de Esther Ponce (2003), todo ello implica un *reacomodo geopolítico* para promover la inserción de los municipios quintanarroenses en el sistema de cooperación internacional (descentralizado). A su vez, es necesario que los municipios en Quintana Roo cuenten con determinadas condiciones locales como el aseguramiento de la participación de la sociedad civil, la consolidación del proceso de la

descentralización y, además, el fortalecimiento de la gestión local y su capacidad organizativa para lograr dichas condiciones-.

Con base en los argumentos de Ponce (2003), puede señalarse que el equilibrio de estas dos dinámicas –global y local- genera el fortalecimiento del poder local municipal en Quintana Roo hacia el interior, y el posicionamiento de los espacios locales en el plano internacional.

En otras palabras, por un lado, las tres dimensiones del desarrollo local están interrelacionadas y, en su conjunto, contribuyen a promover acciones de cooperación internacional descentralizada. Sin embargo, en la medida en que la participación de la sociedad civil, la descentralización y la gestión local de los municipios quintanarroenses estén fortalecidos, las dimensiones económico-productivas y sociales, pueden ser *complementariamente* impulsadas por las acciones de cooperación internacional descentralizada directa y éstas a su vez, promoverían la proyección internacional de los municipios.

A pesar de ello, los acuerdos de hermanamiento en Quintana Roo no pretenden el intercambio de acciones para el fortalecimiento de la gestión local, en términos de capacitación o intercambio de experiencia, innovación y tecnología. Cabe mencionar que solo la intención de acuerdo de hermanamiento entre Solidaridad y Palma de Mallorca contempla dentro de sus objetivos el intercambio de capacitación a funcionarios de gobierno (Ayuntamiento de Solidaridad, 2005) como elemento de la dimensión política del desarrollo local, sin embargo, no ha sido formalizada dicha intención.

Si bien, los municipios del estado de Quintana Roo pueden enfocar sus esfuerzos en las necesidades de su población local, también se requiere que aprovechen sus recursos humanos, económicos, productivos, naturales e institucionales para hacer frente a la acción de la globalización a través de la CIDPDL, como mecanismo complementario. Sin embargo, debido a la disparidad en la distribución del ingreso que se produce por los procesos de liberalización económica e interdependencia, cada municipio cuenta con elementos institucionales distintos que, en palabras de Albuquerque Llorens (1999), constituyen el nivel mesoeconómico del desarrollo local. Por ello, en el siguiente apartado se analizarán las acciones de CIDPDL directa de los municipios quintanarroenses, organizándolos desde el

municipio con menor número de hermanamientos hasta el que tienen mayor actividad internacional.

En principio, el ayuntamiento de Cozumel mantiene vigente el “Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Cozumel, del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, Provincia de Murcia del Reino de España” que fue suscrito el 8 de febrero de 2012 entre las dos personas que representan las elecciones y esquemas normativos de las instituciones de ambas provincias, Aurelio Omar Joaquín González, presidente municipal de Cozumel y Domingo Aranda Muñoz, alcalde de Caravaca de la Cruz (Ayuntamiento de Cozumel, 2012b)

Sin embargo, cabe destacar que la Directora del Desarrollo Integral para la Familia (DIF) municipal, María Luisa Prieto Joaquín, le dio sentido al hermanamiento desde el nivel individual para promoverlo en el nivel institucional llevándolo al plano normativo. Lo anterior resulta importante debido a que el municipio no cuenta con una estructura institucional u OFAI encargada exclusivamente de los asuntos internacionales y los acuerdos interinstitucionales (Ayuntamiento de Cozumel, 2012a). En el acta de la sesión de cabildo a través de la cual se formalizó el hermanamiento, destacan las intenciones que le dan las y los regidores a dicha relación interinstitucional. En este sentido, los funcionarios públicos destacan que la reciprocidad de entre ambos gobiernos locales radica en la actividad turística e intercambio de buenas intenciones y expresiones religiosas. Al respecto se señala que ambos territorios comparten un símbolo cultural como lo es la cruz, ya que existe la herencia cultural del culto a la Santa Cruz en Cozumel y las fiestas de la Verdadera Cruz en Caravaca (*ibidem*, 2012a).

En caso del municipio de Solidaridad, los hermanamientos no han sido formalizados, es decir, no han sido incluidos en el registro de Acuerdos interinstitucionales reconocidos por el gobierno central. Al respecto, las actas de la Quinta y la Sexagésima Octava sesiones ordinarias del cabildo local dan evidencia del interés en la consolidación de cuatro hermanamientos - Palma de Mallorca, España; Riccione, Italia; y Corpus Cristy y Glendale en Estados Unidos-.

En el caso de Palma de Mallorca, la iniciativa para establecer el hermanamiento como mecanismo de cooperación fue por parte del gobierno local basado en el interés de obtener beneficios en tres aspectos: a) realizar actividades de intercambio de experiencias en materia

de turismo, b) facilitar la transferencia de tecnología y, c) realizar programas de intercambio cultural y capacitación de personal del gobierno municipal (Ayuntamiento de Solidaridad, 2005). Sin embargo, a pesar de que el gobierno municipal de Solidaridad ha intencionado dicho hermanamiento, no ha tenido respuesta favorable del parte de la provincia de Palma de Mallorca. En este sentido, puede interpretarse que en dicha la relación de interdependencia no existe reciprocidad ni complementariedad de intereses y que solo fue suscrito por razones políticas.

Por otro lado, la capital del estado de Quintana Roo, el municipio de Othón P. Blanco tampoco tiene una OFAI que coordine la actuación internacional de dicha localidad. En este sentido, una de las principales observaciones en este municipio está relacionado con la gestión local y las instituciones que intervienen en el proceso de CIDPDL.

Sin que exista una institución que se encargue enteramente del proceso del establecimiento de un hermanamiento, se identificó que existen dos etapas. En la primera, el cabildo municipal propone la iniciativa del hermanamiento planteando cuales son los intereses complementarios y los beneficios esperados. Asimismo, en el congreso local se consolida la negociación y discusión. Por tanto, el poder legislativo es también un actor clave en el desarrollo de relaciones interinstitucionales

Una vez completada esa etapa el Área Jurídica del municipio se encarga de la revisión de las cláusulas del acuerdo interinstitucional, de manera que se realice una revisión más detallada de las normas a las que se está sujetando el gobierno municipal. Esta revisión se realiza con el objetivo de no se sobreponerse a las normas federales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica estatal y los reglamentos municipales. Dicho órgano se encarga además de dotar de personalidad jurídica a las o los involucrados en la negociación (García Girón, 2014).

Este proceso resulta importante porque es un elemento para asegurar la descentralización de las funciones del estado central, ya que por un lado, dotar de personalidad jurídica al gobierno municipal, sus órganos y/o individuos le da autonomía durante el establecimiento de las relaciones internacionales. Por otro lado, se asegura de cumplir la condición de que las instituciones locales no comprometan aspectos del orden nacional y actúen en correspondencia con la búsqueda del beneficio de su territorio, como señala el Artículo 115 constitucional.

Cabe mencionar que, a pesar de la articulación entre el cabildo y el órgano jurídico, la responsabilidad de la coordinación de las relaciones internacionales no está clara en la estructura organizacional municipal. De acuerdo con la respuesta emitida por parte de la Coordinación de Proceso Legislativo, a través del sistema Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal, gobierno de Othón P. Blanco ha establecido acuerdos interinstitucionales con Barcelona, Anzoástegui, Venezuela; Grecia, Quepos y Guapiles, Costa Rica; Belice, Belice; Koyang City, Corea del Sur y San Pedro. Cayo Ambergris, Belice. Sin embargo, no se cuenta con los acuerdos de hermanamiento de éstos, a excepción del relacionado con San Pedro, Cayo Ambergris, que se encuentra formalizado por la DGCP de la SRE.

Con relación a los intereses contenidos en el “Acuerdo de hermanamiento entre el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y el municipio de San Pedro, Cayo Ambergris, de Belice, C.A.”, son amplios en términos de alcance. Éstos son el intercambio de acciones de cooperación relacionadas con el deporte, la salud, desarrollo social, cultura y arte, desarrollo municipal, recursos humanos, educación, ciencia, tecnología, medio ambiente y, por supuesto, turismo, comercio y promoción de la inversión (Ayuntamiento de Othón. P. Blanco, 2003).

Ahora bien, el municipio de Isla Mujeres cuenta con ocho hermanamientos todos con ciudades latinoamericanas. Uno de los acuerdos es con La Habana Vieja en Cuba, mientras que los otros son con Mar de Plata, San Juan, Chascomus, Florencio Varela, Almirante Brown, Lanús y Quilmes, en Argentina.

Por lo anterior, destaca la interdependencia entre este municipio quintanarroense y sus contrapartes en Argentina. Cabe señalar que los intereses que generan la interdependencia son en la dimensión económico-productiva del desarrollo, el turismo, actividades industriales, gremiales y profesionales; en la dimensión social del desarrollo, la promoción de programas sociales, culturales, artísticos, educativos, recreativos y deportivos. Además, se contempla el intercambio de acciones de cooperación técnica y científica (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012)

El caso con mayor número de hermanamientos formalizados es el del municipio de Benito Juárez. Este gobierno local tiene relaciones interinstitucionales con Punta del Este, Uruguay; Mar de Plata, Pueyrredon, Argentina; La Antigua, Guatemala; Ministerio de

Cultura de la República de Cuba; Hangzhou y Sanya, China; Ayuntamiento de Granadilla de Abona, Reino de España; Ciudad de Pharr, Mission y Wichita en Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012).

En principio, es importante mencionar que este municipio cuenta con un área que depende de la Secretaría Particular municipal encargada específicamente de dar seguimiento a los asuntos internacionales del municipio y, a su vez, de dar seguimiento a los hermanamientos. Ésta es la Dirección de Relaciones Públicas y, dentro de esta estructura institucional se encuentra, el Departamento de Hermanamientos (Ayuntamiento de Benito Juárez, 2014). En este sentido, una de las principales fortalezas de este espacio es la gestión local de la acción internacional a través de normas e instituciones formalmente constituidas.

Por otro lado, es importante señalar que los procedimientos para la formalización de los acuerdos de hermanamiento, así como las comunicaciones entre el Gobierno Federal y gobierno local son importante para la comprensión del proceso de descentralización administrativa y de la gestión pública de este municipio en particular.

Un ejemplo claro de lo anterior, consta en las formas de comunicación entre la DGCP y la Dirección de Relaciones Públicas. En ella se emite una serie de recomendaciones a la oficina que adopta las funciones de una OFAI, luego de que ésta le remitiera algunos acuerdos para su inscripción en el registro de Acuerdos Interinstitucionales. Al respecto, cabe destacar que la DGCP apunta que el acuerdo de hermanamiento entre la ciudad de Cancún y la ciudad de Sanya, Hainan, China, “(...) carece de disposiciones necesarias que detallen áreas y modalidades de cooperación, competencia, financiamiento y relación laboral, entre otras, que caracterizan a los hermanamientos” (Ayuntamiento de Benito Juárez, 2014). Al respecto, se muestra la Imagen 1 con un extracto de dicha comunicación.

Figura 9. Observaciones al acuerdo celebrado entre Cancún y Sanya.

“Acuerdo sobre el Establecimiento de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún Quintana Roo, México y la ciudad de Sanya de la Provincia de Hainan, República Popular de China” [sic], celebrado en la Ciudad de Cancún, Quintana Roo, el 5 de julio de 2010;

Se toma nota de su suscripción y se procede a integrarlo en el expediente respectivo, precisando que su naturaleza jurídica no corresponde a la de un acuerdo de hermanamiento, en los términos concebidos por la Organización de las Naciones Unidas para esta figura, que identifica al hermanamiento como instrumento para desarrollar actividades de cooperación entre ciudades.

El acuerdo que nos ocupa, carece de las disposiciones necesarias que detallen áreas y modalidades de cooperación, competencia, financiamiento y relación laboral, entre otras, que caracterizan a los hermanamientos.

1/2

Imagen ____ tomada del Oficio número DEP/1011/12 emitida por la Dirección General de Coordinación Política a la Oficina de Relaciones Públicas de Cancún, Quintana Roo el 19 de julio de 2012. Fuente: Unidad de vinculación de transparencia y acceso a la información pública, respuesta a la solicitud 239/134/2014.

Por otro lado, se destacan el hermanamiento con Maldonado en Uruguay. Al respecto, la Dirección General de Asuntos Culturales y Dirección de Convenios y Programas –como se denominaba en 1997- mantuvo estrecha comunicación entre el presidente municipal de Benito Juárez, Quintana Roo y el Intendente en Maldonado, limitando así la acción autónoma de la conducción de los acuerdos interinstitucionales en el municipio. Los hermanamientos con las ciudades uruguayas tienen antecedentes de negociaciones, visitas de cortesía e intercambio de obsequios que quedaban estipulados expresamente en las misivas mediante las cuales se comunicaba la evolución del proceso.

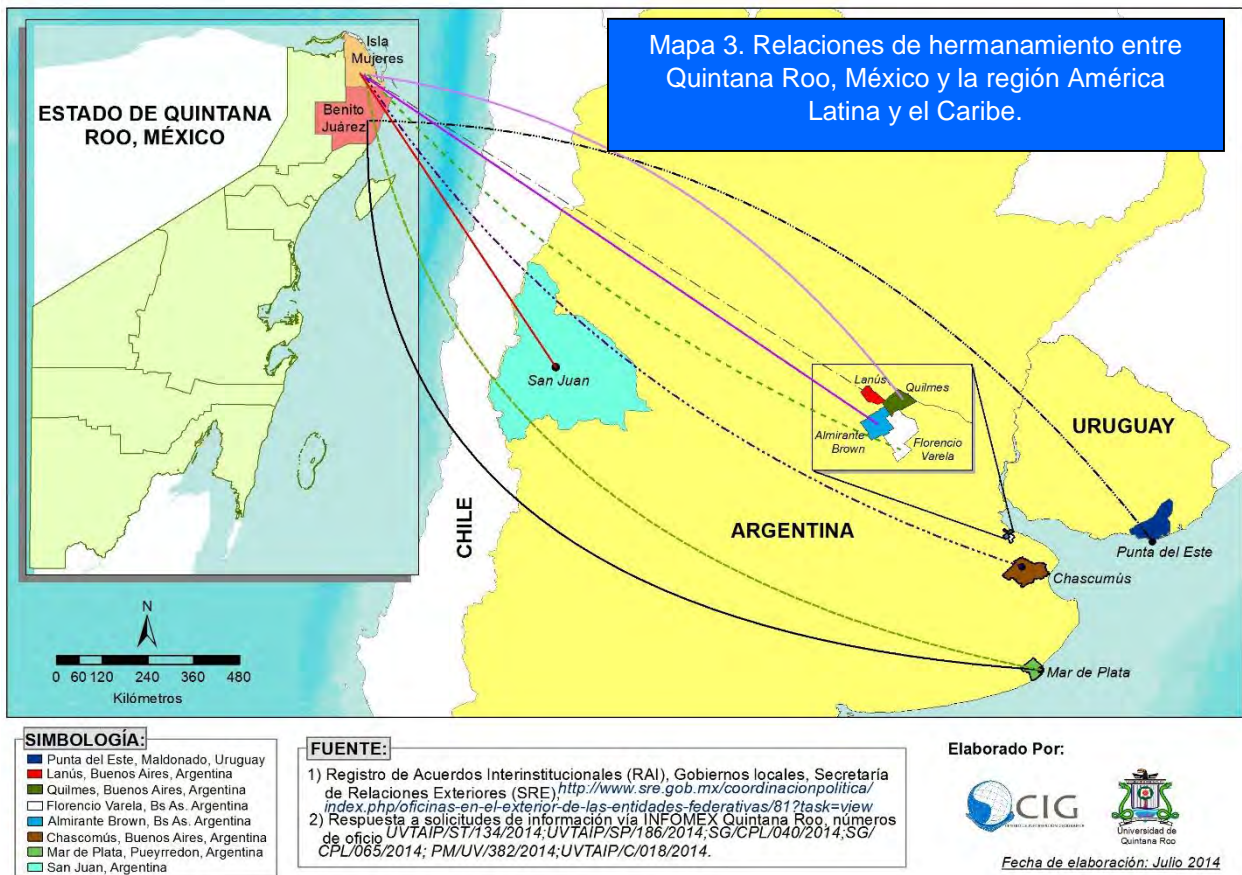
Ahora bien, con el objetivo de identificar la naturaleza de los actores, la relación de interdependencia, así como la reciprocidad de intereses, costos y beneficios que, en términos generales, existe entre los municipios y las regiones con las que se vincula a través de los acuerdos de hermanamiento, se analizará a continuación la relación de interdependencia desde un enfoque regional.

Este análisis resulta funcional si se tiene en cuenta la condición transfronteriza del estado de Quintana Roo, es decir, se trata de un territorio en el que se presentan hechos sociales migratorios, comerciales, culturales, económicos y productivos propios de una frontera.

En este sentido, resulta útil analizar la distribución geográfica de las relaciones de hermanamiento de los municipios del estado de Quintana Roo con otras regiones, a partir de representaciones gráficas de dichas relaciones.

Para tal efecto, se muestran a continuación algunos mapas en los que se identifican las relaciones interinstitucionales de los municipios que han establecido acuerdos de cooperación internacional descentralizada con cuatro regiones: América Latina y el Caribe – dividido en dos mapas-, Norteamérica, la Unión Europea y Asia Pacífico.

El Mapa 3 “Relaciones de hermanamiento entre la Quintana Roo, México y la región América Latina y el Caribe” muestran las relaciones interinstitucionales más próximas geográficamente al estado de Quintana Roo. Al respecto, cabe señalar que a pesar de que la cooperación bilateral entre México y Centroamérica es una de las prioridades regionales (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2010), solamente tres de los diez municipios quintanarroenses han establecido mecanismos de cooperación internacional descentralizada con esta región: Isla Mujeres, Benito Juárez y Othón P. Blanco.



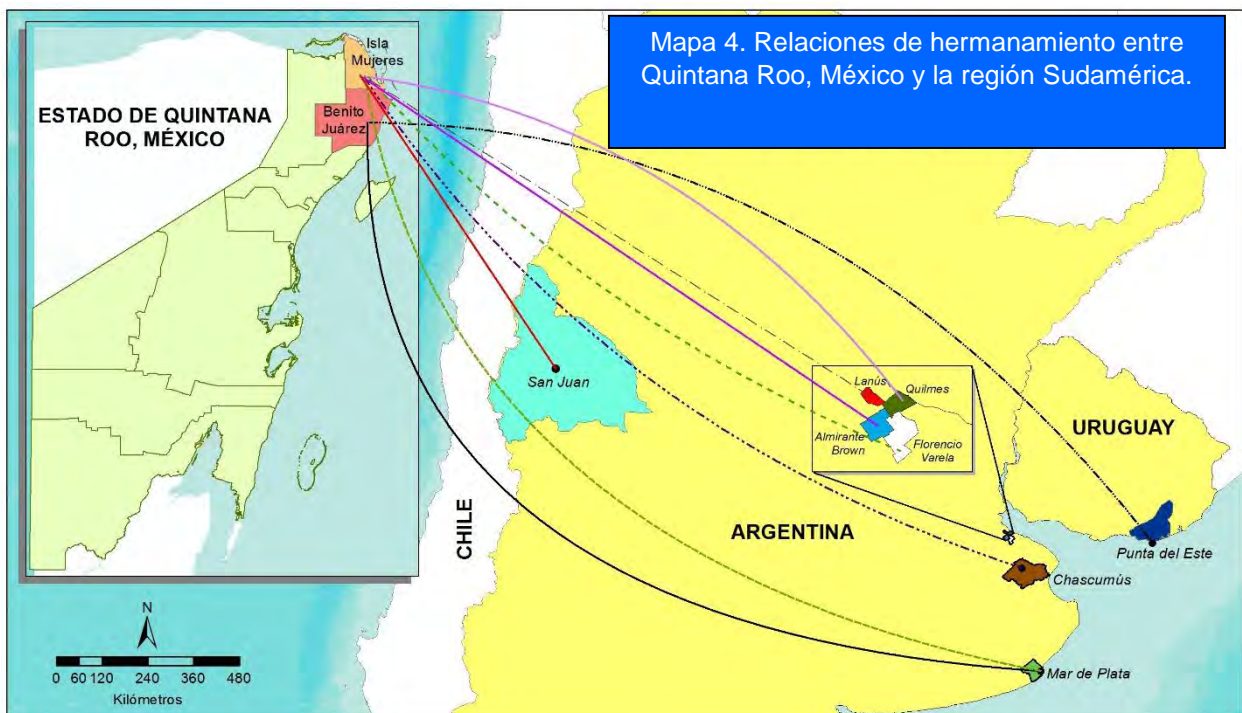
Es importante señalar que en esta región los principales hermanamientos que se tienen son con La Habana, Cuba; Belice y San Pedro, Cayo Ambergris, Belice y La Antigua, Guatemala. En el caso de Belice, San Pedro y La Antigua, los mecanismos de cooperación internacional descentralizada resultan más importantes por la naturaleza de la dinámica transfronteriza del estado de Quintana Roo, pero particularmente del municipio de Othón P. Blanco.

Al respecto, es importante retomar la explicación sobre la tesis de la desaparición del Estado acerca de que las zonas de frontera han estado marginadas del proceso del desarrollo debido a la separación geográfica de su centro (Arriaga, 2010: 47). Quintana Roo es una porción territorial limítrofe que históricamente ha experimentado procesos de descentralización y separación de la federación y, además se caracteriza por tener un desarrollo inequitativo en sus municipios. Esto, aunado a su interés estatal en la inserción en

el nivel internacional, motiva la búsqueda de mecanismos de cooperación internacional descentralizada con sus contrapartes más cercanas.

Cabe resaltar que la condición transfronteriza del estado de Quintana Roo es caracterizada generalmente por ser una región de rezago en términos de desarrollo. Sin embargo, la dinámica transfronteriza de intercambio comercial, económico, cultural y migratorio, puede representar una posibilidad para el desarrollo local de ambos lados del límite territorial. En ello radica la trascendencia de la CIDPDL por parte del municipio de Othón P. Blanco.

Ahora bien, las relaciones de hermanamiento con espacios locales en Sudamérica están concentradas por los municipios Isla Mujeres y Benito Juárez. Se destaca que ocho de los nueve hermanamientos en dicha región, están relacionados con Argentina y sus localidades Mar de Plata, San Juan, Chascomus, Florencio Varela, Almirante Brown, Lanús y Quilmes. Incluso, Mar de Plata tiene un hermanamiento con tanto con Isla Mujeres como con Benito Juárez. Asimismo, se estableció un acuerdo con la ciudad de Punta del Este en Uruguay. El Mapa 4 muestra que, a excepción de San Juan, las ciudades con las que se estableció este vínculo de interdependencia se encuentran en condiciones simétricas de ubicación geográfica ya que cuentan con áreas limítrofes marítimas.



Mapa 4. Relaciones de hermanamiento entre Quintana Roo, México y la región Sudamérica.

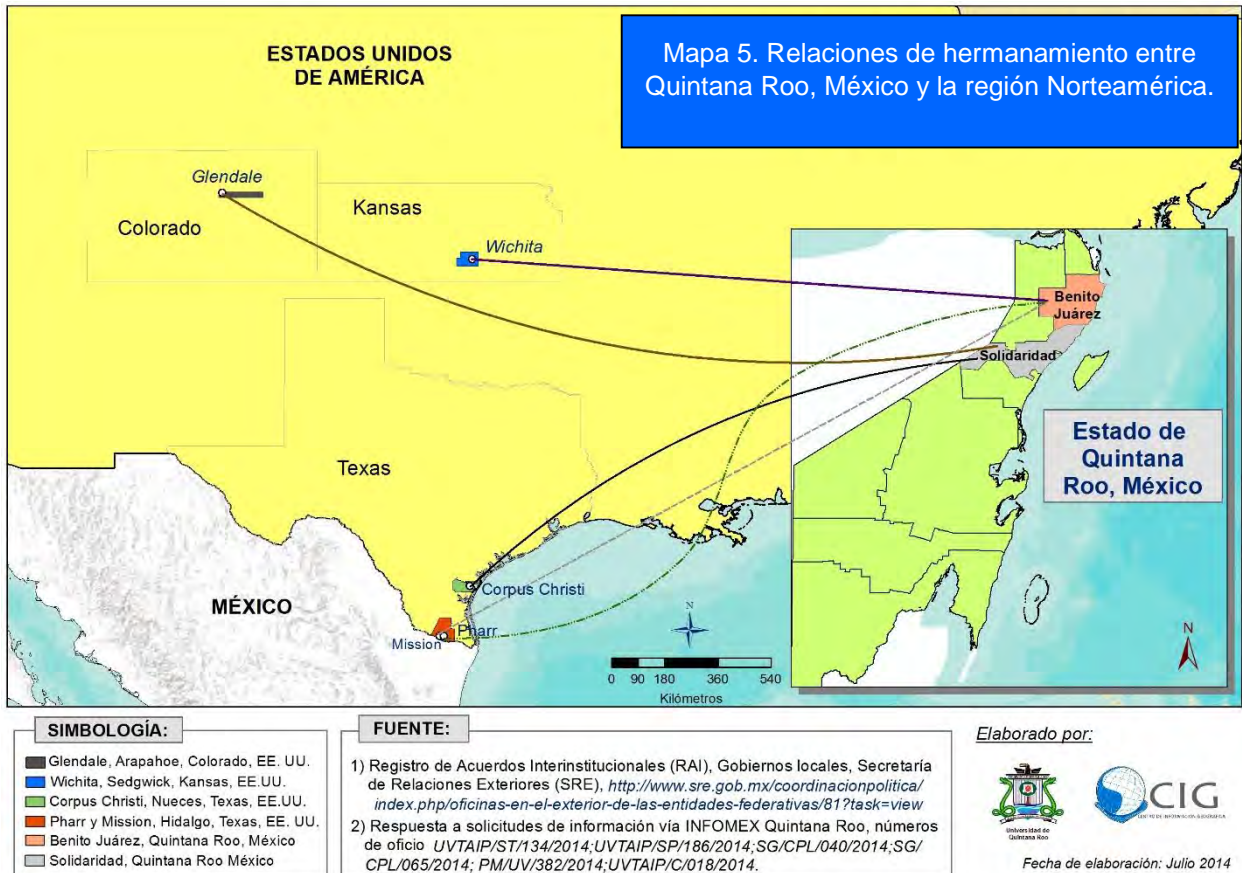
SIMBOLOGÍA:

■	Punta del Este, Maldonado, Uruguay
■	Lanús, Buenos Aires, Argentina
■	Quilmes, Buenos Aires, Argentina
■	Florencio Varela, Bs As, Argentina
■	Almirante Brown, Bs As, Argentina
■	Chascomús, Buenos Aires, Argentina
■	Mar de Plata, Pueyrredon, Argentina
■	San Juan, Argentina

FUENTE:

- 1) Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI), Gobiernos locales, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) <http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/oficinas-en-el-externo-de-las-entidades-federativas/81?task=view>
- 2) Respuesta a solicitudes de información vía INFOMEX Quintana Roo, números de oficio UVTaip/ST/134/2014; UVTaip/SP/186/2014; SG/CPL/040/2014; SG/CPL/065/2014; PM/UV/382/2014; UVTaip/C/018/2014.

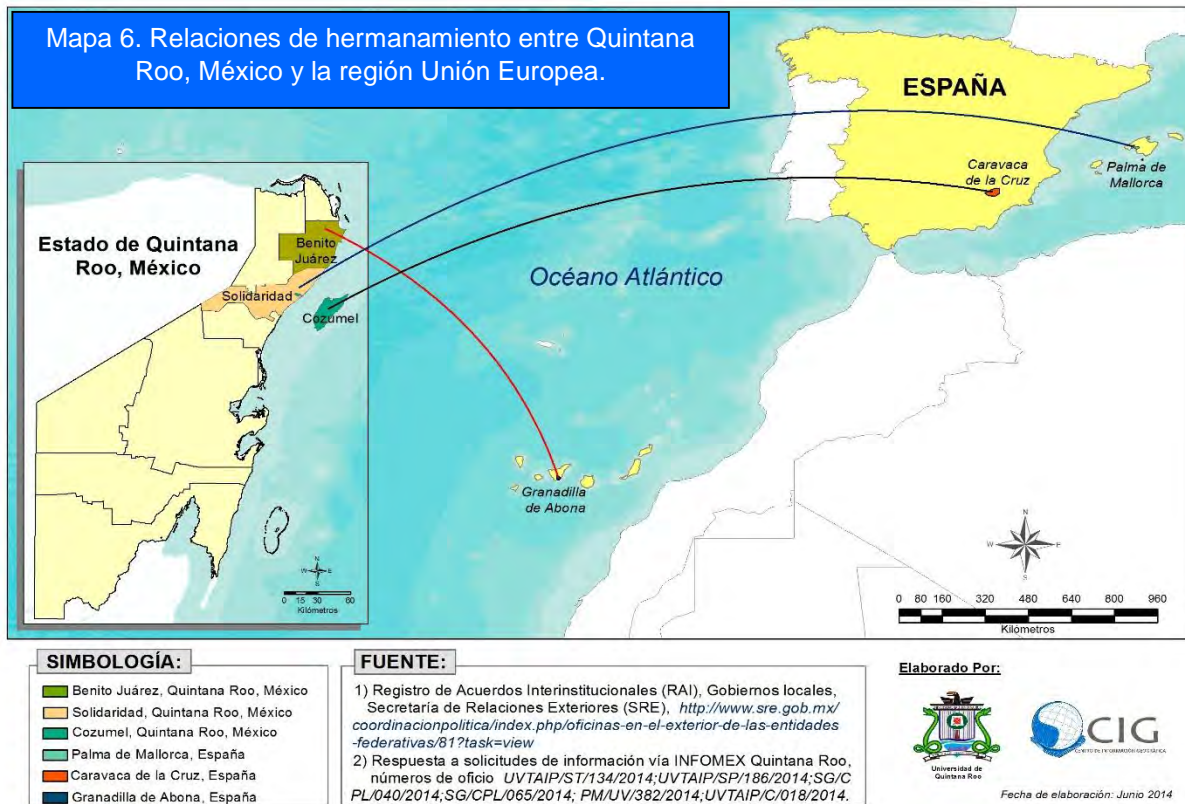
En el Mapa 5, también se observa la representación gráfica de los hermanamientos de Wichita y Pharr con la ciudad de Cancún, Benito Juárez que fueron formalizadas desde 2003 y 2009, respectivamente.



Por otro lado, la interdependencia económica ha promovido esquemas de cooperación internacional norte-sur en Quintana Roo. De este modo, aunque en menor medida que con Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, países de América Latina y el Caribe, los gobiernos municipales de Quintana Roo han acordado relaciones interinstitucionales con ciudades en Europa y Asia Pacífico.

En el primer caso, intervienen los municipios de Benito Juárez y Cozumel, en hermanamiento con Granadilla de Abona y Caravaca de la Cruz, respectivamente. En el Mapa 6, se observa a éstas últimas son provincias españolas que formalizaron sus acuerdos

de hermanamiento en 1998 y 2012. Cabe mencionar que el ayuntamiento de Cozumel fue el que manifestó su interés en establecer estas relaciones de cooperación.



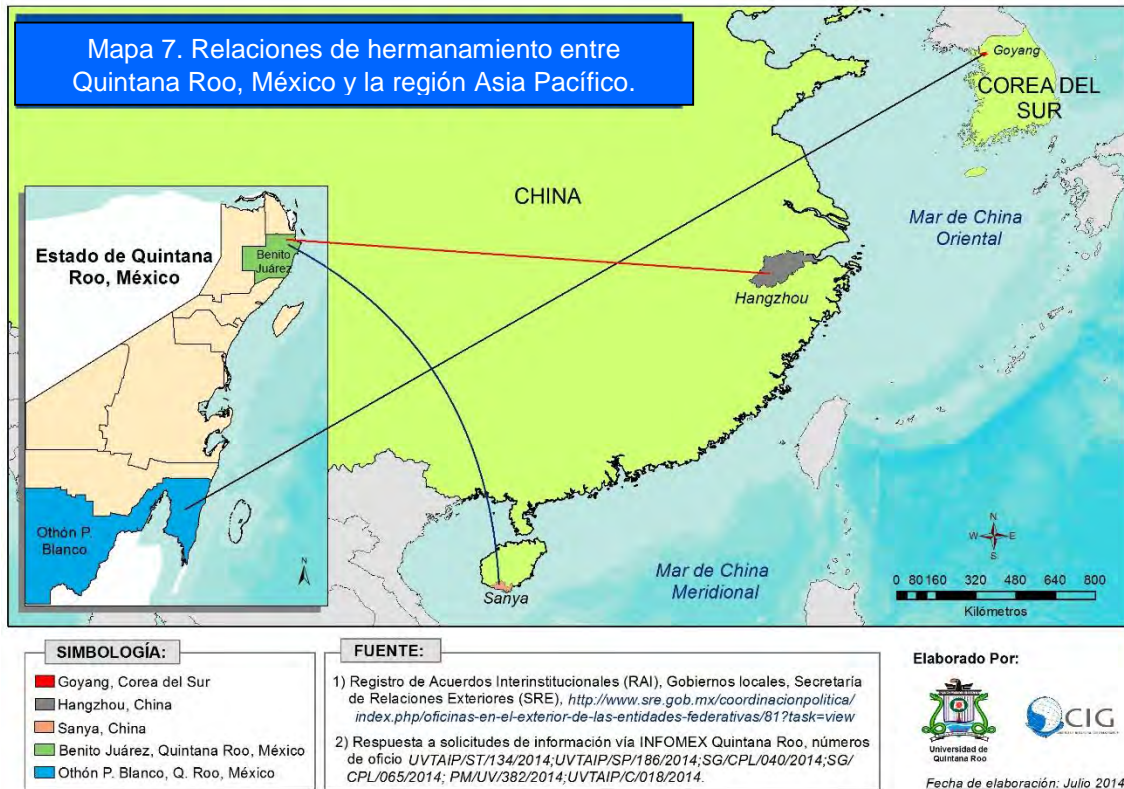
Cabe mencionar que también se identificaron los hermanamientos entre Solidaridad y Palma de Mallorca, España y Riccione, Italia, pero como se mencionó anteriormente, no se encuentran formalizados en el Registro de Acuerdos interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Finalmente, el Mapa 7 muestra tres relaciones de hermanamiento entre el municipio de Benito Juárez y Hangzhou y Sanya, China. Asimismo, se identificó la intención del hermanamiento entre Othón P. Blanco y Koyang, Corea del Sur que no se encuentra formalizado.

Con base en la información anterior, es posible establecer lo siguiente:

En la relación de interdependencia de los municipios quintanarroenses, el punto inicial de sensibilidad de estas unidades subnacionales es la debilidad institucional que merma las posibilidades de una eficiente gestión local de las relaciones internacionales y por ende, de los recursos complementarios del desarrollo como la cooperación internacional

descentralizada. Es decir, al no contar con una OFAI encargada de los asuntos de internacionalización, algunos municipios no completan el proceso de una adecuada formalización de los acuerdos de hermanamiento. Aún menos desarrollan capacidades para el seguimiento y la evaluación de las acciones de cooperación. Este implica el mayor reto de los gobiernos locales al respecto de la CIDPDL directa.



Otro reto en cuanto a la sensibilidad de los municipios es la ausencia de la Sociedad Civil en la participación de la planeación del proceso. Si bien, Rubén Olmos (2014) manifiesta que la sociedad civil organizada “[...] es invitada a mesas de trabajo para que dé a conocer sus ideas y propuestas sobre todos los temas y uno de ellos, es el área de Asuntos Internacionales [...]” la participación social no es activa a lo largo del proceso. Y esto se evidencia con la carencia de un Comité Ciudadano que dé acompañamiento a los hermanamientos.

Por otro lado, si bien los acuerdos interinstitucionales son los instrumentos que delimitan normativamente los alcances de los hermanamientos, no se aclaran los proyectos específicos y las acciones a través de las cuales se hace operativo dicho acuerdo. Para ello se desarrolla el Plan Operativo Anual de cada acuerdo. Desafortunadamente no se pudo tener acceso a esa información.

En este sentido, la vulnerabilidad de los municipios quintanarroenses implica dos cosas. Por un lado, qué decisiones se deben tomar desde los congresos locales para promover la creación de órganos que trabajen de manera particular los asuntos de los hermanamientos. Por otro lado, dicha responsabilidad, también recae en el gobierno central. Es decir, la SRE a través de la Dirección General de Coordinación Política, es responsable de la capacitación y de brindar las herramientas normativas y operativas capaces de fortalecer el desarrollo institucional en lo local. En la medida en la que el Estado se asuma responsable y promueva mecanismos eficaces de articulación con los gobiernos estatales y municipales, el federalismo será una opción más viable operativamente. Como señala Albuquerque Llorens (1999), frente a la acción globalizadora del mercado, resulta más necesaria la presencia fortalecida del Estado. Asimismo, es necesario definir formas de participación ciudadana como los Comités de Ciudades Hermanas a través del fortalecimiento y participación de la sociedad civil.

4.3 Acuerdo de hermanamiento entre el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo y Wichita, Kansas.

Si bien, todos los ejemplos que se revisaron en el apartado anterior constituyen un primer intento de sistematización de los acuerdos interinstitucionales del estado de Quintana Roo y sus municipios, no todos los acuerdos tienen alcances amplios y no todos canalizan las acciones de cooperación internacional descentralizada en la promoción del desarrollo local.

Por ello, se analizará el caso particular del AHAA entre Cancún, municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, México y Wichita, Kansas, Estados Unidos (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012). Las razones que motivaron dicha elección son:

- a. El municipio de Benito Juárez cuenta actualmente con el mayor número de acuerdos interinstitucionales de CIDPDL en el estado, 29% de los 34 identificados.
- b. La vigencia del acuerdo está comprendido dentro del periodo delimitado en esta investigación que comienza con la promulgación de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales en Materia Económica, parteaguas de la normatividad de la CIDPDL en México y Quintana Roo.

- a. El municipio cuenta con un marco normativo e institucional que brinde estructura al análisis de las acciones de CIDPDL.
- b. Los objetivos que se plantea el hermanamiento contempla dos de las tres dimensiones del desarrollo local que propone Arocena J. (2001).
- c. Dicho acuerdo interinstitucional está vinculado con la región Norteamérica que junto con Europa, después de América Latina y el Caribe, ocupa el segundo lugar en el número de acuerdos firmados por Quintana Roo y sus municipios con otras las regiones.
- d. El acuerdo se encuentra actualmente vigente. Aunado a ello, debido a su antigüedad –de 2003 a la fecha- se cuenta con mayor información identificada en cuanto a acciones intercambiadas, actividades realizadas, actas de sesiones de cabildo, intercambio de misivas y otras comunicaciones. Dichos documentos fueron localizados en el Archivo Municipal de Benito Juárez.

Como se aclaró anteriormente, el Municipio de Benito Juárez cuenta con una Dirección de Relaciones Públicas y, dentro de esta estructura institucional se encuentra, el Departamento de Hermanamientos (Ayuntamiento de Benito Juárez, 2014). Sin embargo, en el Reglamento del Gobierno del interior del ayuntamiento se señala que la Comisión de Turismo y Ecología es responsable de “[...] promover las relaciones internacionales con las autoridades de las ciudades de los diferentes países del mundo, a efecto de establecer un intercambio turístico, cultural, comercial y tecnológico, a través del hermanamiento de dichas ciudades con la ciudad de Cancún (*Ibidem*, 2006).

El actor con el que establece una relación interinstitucional en el marco de este acuerdo es la ciudad de Wichita en Kansas, Estados Unidos. Cabe mencionar que el trabajo de este gobierno local en cuanto a los hermanamientos con otras ciudades se extiende a Cancún, Benito Juárez, México; Orleans, Francia; Kaifeng, China; y Tlalnepantla, México. Cabe mencionar que el Comité de Ciudades Hermanas de Wichita está interesado en seis principales aspectos: visitas de estado, intercambios culturales, programas educativos universitarios para el aprendizaje del idioma, actividades artísticas, turismo y la búsqueda de oportunidades de negocio (City Council of Wichita, 2014).

Sobre la relación que existe entre el gobierno central, a través de la SRE y la Dirección de Relaciones Públicas del municipio de Benito Juárez, Quintana Roo – que cumple con las funciones de la Oficina de Asuntos Internacionales municipal- puede señalarse que existen formas de comunicación que existen, es través de oficios intercambiados que cumplen dos objetivos. Por un lado, la solicitud de registro de los acuerdos interinstitucionales, por parte de la OFAI municipal, y la devolución de observaciones al respecto de éstos. Ejemplo de ello, consta en las recomendaciones emitidas a propósito del “Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y Wichita, Kansas, Estados Unidos de América” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014).

“Acuerdo de Hermanamiento entre la Ciudad de Cancún, Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y Wichita, Kansas, Estados Unidos de América” [sic], celebrado en la Ciudad de Benito Juárez, Quintana Roo, el 13 de enero de 2003;

En cuanto a estos instrumentos, es importante puntualizar que en los archivos de esta Secretaría no obra solicitud del dictamen a que se refiere la LSCT.

Sin perjuicio de lo anterior, por esta ocasión, y en cumplimiento con lo dispuesto en dicho ordenamiento legal, la Consultoría Jurídica ha procedido a su registro con la leyenda *“sin dictamen”*, por lo que nos permitimos reiterar la importancia de remitir oportunamente a esta Secretaría, los proyectos de los acuerdos interinstitucionales que pretendan celebrar con sus homólogos extranjeros, a efecto de estar en posibilidad de emitir el referido dictamen.

“Convenio del Establecimiento de Relaciones de Amistad entre la Ciudad de Cancún, Q.R., de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Hangzhou de la República Popular China” [sic], firmado en la Ciudad de Hangzhou, China, el 17 de octubre de 2008;

Se ha tomado nota de su suscripción y procedido a integrarlo en el expediente respectivo.

Cabe hacer algunos señalamientos. Si bien, el proceso de los acuerdos de hermanamiento es, como se ha revisado, una función de las instituciones gubernamentales locales, mecanismos de seguimiento como el anterior, reitera el papel del gobierno central mexicano en cuanto a las competencias legítimas sobre el manejo de sus relaciones internacionales. Como señala Klaus Schubert (1997), se trata del equilibrio entre permanente entre centralismo y descentralización que exige el federalismo.

Ahora bien, cabe aclarar que el cumplimiento de estos mecanismos de comunicación interinstitucional es posible debido a las capacidades de la gestión local del municipio de Benito Juárez, en cuanto a los asuntos de cooperación internacional descentralizada se refiere. Es decir, en la misma medida en la que el municipio cuenta con una anatomía de la gestión local mejor organizada que el resto de los municipios quintanarroenses, sus

posibilidades de que la transferencia de competencias al espacio local y su autonomía municipal aumentan.

Lo anterior se cumple en cuanto a la normatividad y cumplimiento de la gestión local institucional. Sin embargo, se desconoce cuáles son las condiciones sobre las cuales se establecen una agenda para el desarrollo local a partir de la cooperación internacional descentralizada directa.

En este sentido, es importante señalar la importancia de la participación ciudadana tanto en el proceso de cooperación internacional, como en el fortalecimiento de las capacidades de la gestión local. Como señala Ruiz Alanis (2009), la participación ciudadana en este tipo de cooperación va de la mano del fortalecimiento de la administración pública municipal ya que juntas constituyen una estrategia integral del desarrollo municipal.

Al respecto, el municipio de Benito Juárez es el único en Quintana Roo que cuenta con un Reglamento de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional. Dicha norma tiene el objetivo de regular un “[...] órgano de participación ciudadana, auxiliar de la administración pública municipal, que coadyuva con el gobierno local en la instrumentación de los compromisos que asume el municipio con una ciudad hermana” (Ayuntamiento de Benito Juárez, 2013).

Sin embargo, dicho Comité fue recién creado en septiembre de 2014. De acuerdo con portal oficial del Ayuntamiento de Benito Juárez, dicho Comité está integrado por el Presidente Municipal, la directora de Relaciones Públicas, el director de Turismo, como asesor; así como cuatro vocales.

En contraste, su contraparte en Estados Unidos, el gobierno de Wichita, Kansas, posee una estructura municipal con una organización diferente. Al respecto la Dra. Valentina Chappell, Presidenta del Comité de Ciudades Hermanas de Wichita -de enero 2013 a 2014- señaló que su función como presidenta no estaba vinculada a un cargo público en el ayuntamiento de Wichita. Por el contrario, el cargo de presidente del Comité, no lo ocupa el Mayor, sino un representante de la sociedad civil organizada que realiza una labor voluntaria ya que no es empelado del Estado (Chappell, 2014). Al respecto, el papel de la sociedad civil organizada está planteada de una forma distinta. En Wichita, la gestión local cuenta con la participación de individuos ajenos a la estructura orgánica municipal en contraste con el

Comité de hermanamientos benitojuarenses que está conformado por los mismos individuos de las instituciones locales.

Cabe destacar que esta relación de interdependencia no se remite a la estructura normativa de la Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales en Materia Económica en 1992, sino que existe registro de que las relaciones *buena voluntad* han existido desde 1988 cuando se intercambiaban misivas para invitar a los representantes de las instituciones a realizar visitas oficiales tanto hacia Wichita como hacia Cancún.

Es importante mencionar que las acciones específicas de CIDPDL identificadas entre las ciudades hermanas son:

- a. Apoyo para la capacitación en Wichita en materia de salud, centros de prevención y detención, Centro de control y terapia y hospitales psiquiátricos.
- b. Visitas de los representantes del Desarrollo Integral para la Familia municipal a Wichita.
- c. Fomento del Programa de Intercambio de Liderazgo Juvenil (Young Leader Exchange Programme).
- d. Envío de provisiones al gobierno de Benito Juárez, en apoyo a la población por el daño causado por el Huracán Gilberto.
- e. Entrega de dos camiones de bomberos a la ciudad de Cancún, donados por el gobierno de Wichita.

Cabe aclarar que esta información es información pública que se encuentra en el archivo Municipal de Benito Juárez. Sobre la información más reciente relacionada con acciones concretas en el marco del acuerdo de cooperación internacional descentralizada, el Ayuntamiento de Benito Juárez respondió a través de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública que no se tiene información al respecto.

Si bien, este intercambio de acciones establece mecanismos de cooperación entre Cancún y Wichita, no representan catalizadores del desarrollo local entendido desde una lógica endógena. Si bien, se establecen relaciones internacionales –entendidas como una acción en colectivo– y eventuales intercambios de paradiplomacia, las acciones son más bien de asistencia humanitaria e infraestructura. Cabría la recomendación de que en el futuro se desarrollen proyectos para la promoción del desarrollo local.

CONCLUSIONES.

En primera instancia, es importante señalar que el trabajo realizado en este documento estuvo basado en el neoinstitucionalismo, basado en el análisis de la actuación de los gobiernos centrales. Sin embargo, el aprovechamiento de esta corriente resultó pertinente para el análisis de los actores subnacionales así como la red institucional de CIDPDL en el estado de Quintana Roo.

La principal limitante al abordar esta investigación es el carácter estatocéntrico y la priorización del Estado del neoinstitucionalismo y, en general, en los estudios internacionales, ya sea como unidad de análisis o como actor principal. Este documento requirió la inclusión de nuevos actores descentralizados y el reconocimiento de instituciones que están operando acciones de cooperación internacional como las OFAIS, las alcaldías o, en el caso del municipio de Benito Juárez, la oficina de relaciones públicas municipal.

Por ello, el análisis que se hace parte de la concepción del poder no central y de la relación costo - beneficio enfocados en los propósitos del desarrollo local, desde una perspectiva endógena.

A partir de ello, las conclusiones están organizadas en dos asuntos. En primer lugar, el análisis de las a) capacidades institucionales en Quintana Roo para el establecimiento de mecanismos de cooperación internacional descentralizada a fin de promover el desarrollo desde una perspectiva endógena. En segundo lugar, el análisis de la b) relación interinstitucional en términos de la interdependencia compleja a la que están sujetas las unidades subnacionales como contrapartes de los regímenes internacionales locales.

En relación a las a) capacidades, se identificó que la eficiencia de los mecanismos de CIDPDL en Quintana Roo, depende de los siguientes factores: influencia de los intereses individuales de los funcionarios públicos en Quintana Roo y sus municipios, en contraste con el interés colectivo, recursos humanos con conocimiento de los procedimientos y habilidades de negociación, las capacidades institucionales en términos de la estructura organizativa y, finalmente, el desarrollo de una estrategia que asuma a la cooperación internacional descentralizada como un mecanismo para la potenciación de las capacidades locales e inserción en el exterior, de manera simultánea.

Cabe señalar a mayor detalle que los objetivos en esta investigación fueron planteados con base en un modelo tipo ideal para luego contrastarlo con la práctica institucional en el nivel estatal y municipal. Al respecto, se identificó que la eficiencia de los mecanismos de CIDPDL –hermanamientos, proyectos y acuerdos- depende de varios factores:

- a. Influencia de los intereses individuales de los funcionarios públicos en Quintana Roo, y sus municipios, de manera tal que -como lo señala el neoinstitucionalismo sociológico- las instituciones asuman la racionalidad del individuo para proyectarla a su vez en la racionalidad del colectivo.
- b. El Interés colectivo.
- c. De los recursos humanos, encaminados a el conocimiento de los procedimientos de los acuerdos de hermanamiento y habilidades de negociación.
- d. Capacidades institucionales como por ejemplo, establecimiento de una oficina de asuntos internacionales que atienda no solo las relaciones públicas de las unidades subnacionales.
- e. Una estrategia conjunta –y simultánea- para mirar a la cooperación internacional descentralizada como un mecanismo para la potenciación de las capacidades locales e inserción en el exterior, de manera paralela. Esto, con base en el argumento de que la propuesta concreta del desarrollo endógeno apuesta por la inserción del espacio local en el ámbito global, con determinado grado de competitividad a partir de la potencialidad de los recursos en las localidades en las dimensiones económico productiva, social y política de manera equilibrada.

Con base en lo anterior, se identificó que los municipios quintanarroenses con menor número de hermanamientos no tienen capacidades institucionales para el establecimiento de relaciones interinstitucionales. Por ello, sería importante que el gobierno central –en la figura de la DGCP- brindara capacitación a las dependencias municipales para establecer una oficina de asuntos internacionales o un área o enlace que asuma dichas funciones. Para ello, sin duda, es necesario que tanto la DGCP y la AMEXCID genere espacios de capacitación en el nivel local en torno a que las iniciativas de los hermanamientos quintanarroenses cuenten con las condiciones de participación sector público, el empresarial y la participación de la sociedad civil.

Lo anterior, sin duda refuerza la idea de la importancia del papel de las unidades subnacionales, en este caso de Quintana Roo y sus municipios, y la necesidad de que sus instituciones asuman un esquema más bien plural e inclusivo. Cabe señalar que si bien, los gobiernos locales tiene una mayor responsabilidad debido a sus competencias en la gobernabilidad, es necesario que en su carácter de autonomía éstos promuevan la participación de otras instituciones locales como las universidades, y no se limite la actuación internacional a las necesidades e intereses del tejido empresarial en los municipios con mayor crecimiento económico

Por otro lado, cabe resaltar que no es posible esperar que se generen de la misma forma los mecanismos de cooperación internacional descentralizada de cada una de las regiones del estado de Quintana Roo, ya que cada una de ellas cuenta con un determinado interés y recursos potenciales.

En este sentido, la presente investigación identificó que la CIDPDL y los hermanamientos en Quintana Roo, actualmente no cumple con el postulado normativo de buscar el desarrollo de capacidades para generar alternativas de desarrollo local que cubran necesidades reales de la sociedad y den cabida a propuestas de solución que tomen en cuenta el contexto, la diversidad y las particularidades.

Cabe mencionar que se identificó que no hay acuerdos de hermanamiento puestos en marcha en espacios locales como los municipios de Lázaro Cárdenas y José María y Morelos. En este sentido, no se ha considerado a la CIDPDL como alternativa para procurar el interés colectivo que se plantea en el Plan Nacional y Estatal de desarrollo.

Por ello, es importante señalar que los gobiernos locales deben promover, por ejemplo, formación de profesionales que puedan elaborar un diagnóstico inicial de las necesidades reales que contribuyan al desarrollo local. Es recomendable que dicha capacitación sea dirigida principalmente a funcionarios públicos de los gobiernos municipales con mayor nivel de marginación como José María y Morelos y Lázaro Cárdenas.

Ahora bien, el estado de Quintana Roo ha puesto en marcha mecanismos de CIDPDL directa a través de los hermanamientos. Como se ha mencionado, la mayoría de estos acuerdos, entendidos como regímenes internacionales, se encuentra en los municipios con un mayor IDH – Benito Juárez, Solidaridad y Cozumel. Dichos acuerdos son principalmente

encaminados al intercambio de acciones en materia de turismo, comercio e intercambio cultural.

Sin embargo al potenciar capacidades del sector económico vinculado prioritariamente al turismo en ciudades como Cancún y Playa del Carmen, incrementa la asimetría regional y, a su vez, se genera un ciclo limitante del desarrollo. Esto significa que, en la medida en la que un municipio se encuentra en un mayor nivel de marginación, se reducen los recursos institucionales –e intereses- para diversificar sus relaciones internacionales y establecer un acuerdo de cooperación descentralizado. A su vez, si los gobiernos municipales no buscan alternativas de desarrollo y fortalecimiento de capacidades, como podría ser un hermanamiento, se reducen las posibilidades de atraer inversión extranjera, intercambio de experiencias y conocimiento o cooperación técnica y científica, para su desarrollo.

Cabe resaltar que si bien, existen firmados acuerdos de hermanamiento con lineamientos generales de los fines que se persiguen, de éstos no se desprenden proyectos definidos con mecanismos de seguimiento y monitoreo. Aunque cabría señalar que en términos generales, es uno de los principales retos de la administración pública municipal en México, derivado de la falta de consolidación de los procesos de descentralización de éstos.

Entonces, con base en lo anterior, una alternativa para particularizar metas vinculadas al a promoción del desarrollo endógeno en los municipios quintanarroenses es la definición de proyectos encaminados a la capacitación técnica, innovación, desarrollo de tecnología e inversión en infraestructura dirigidas al sector agrícola o marítimo, a través del intercambio de cooperación técnica y científica con ciudades extranjeras con similares necesidades productivas, dando prioridad a los municipios en los que pueda potenciarse dichos recursos.

En términos generales, la dinámica dual endógena – exógena exige a los municipios quintanarroenses el mejoramiento de los procesos de cooperación, sobre todo a aquéllos que están interesados en la inserción en la competitividad global, como Benito Juárez y Cozumel.

Por otro lado, como ya se señaló, la cooperación internacional descentralizada es una forma complementaria para la inserción de los gobiernos locales y su espacio local en el escenario internacional basada en relaciones interdependientes con otros gobiernos locales, que en el tipo ideal cumpla las siguientes condiciones:

- a. Existencia de efectos recíprocos positivos, a través de los cuales existan proyectos específicos de intercambio de acciones que estén en concordancia con los planes de desarrollo locales.
- b. Simetría de las capacidades, recursos y poder de las unidades subnacionales que establezcan acuerdos de hermanamiento.
- c. La influencia de determinada acción individual, cuyos efectos de costo son absorbidos por las instituciones, estén en concordancia con la acción colectiva.

Esto significa que el sentido dado a las acciones de cooperación internacional descentralizada radica en la racionalidad de las instituciones y sus integrantes, con base en la concepción que se tiene sobre el desarrollo. Es necesario entonces la capacitación de manera que se dirijan los esfuerzos en la construcción de una agenda local para el desarrollo desde la perspectiva regional, que considere a los hermanamientos como instrumentos de cooperación internacional descentralizada.

Sobre la b) relación interinstitucional se identificó que entre Wichita y Cancún existe un esquema de cooperación norte-sur, que la maximización del beneficio de la relación interinstitucional del gobierno local de Benito Juárez consiste en el posicionamiento de Cancún en el escenario internacional pero no asegura el desarrollo endógeno, que la relación es asimétrica entendiendo que Wichita posee mayor cantidad de recursos de poder. Asimismo se identificó que la posibilidad de algún cambio de los términos del acuerdo de hermanamiento depende de la capacidad de Cancún de ajustar sus procesos de planeación y la redefinición de una agenda de CIDPDL.

Tomando en cuenta el caso analizado de la relación entre las acciones entre Wichita y Benito Juárez, se señala que la reciprocidad se da en términos de intercambios estudiantiles, apoyo en infraestructura, intercambio de misivas e visitas mutuas. Sin embargo, dicha relación cumple más bien con un esquema de cooperación norte-sur en el que la ciudad estadounidense es donante, mientras que Benito Juárez es más receptora que donante.

La maximización del beneficio de la relación interinstitucional del gobierno local de Benito Juárez no está del todo asegurado, en el entendido de que las acciones intercambiadas no están asegurando desarrollo integral endógeno. Si bien, se logra el posicionamiento de la ciudad

de Cancún en ferias e intercambios culturales, no están visibles los beneficios del municipio en su conjunto, con miras al desarrollo regional.

Una alternativa para procurar la maximización de los beneficios, es el aprovechamiento de otros instrumentos de cooperación internacional descentralizada y la inclusión de otros actores en la planeación y seguimiento de los acuerdos como organismos internacionales o la sociedad civil.

Cabe mencionar que no se niega la obtención de beneficios en términos de relaciones empresariales y crecimiento económico *per se*, sin embargo, es necesario hacer notar la necesidad de que las instituciones de los municipios tengan la capacidad de ser un elemento mediador entre los intereses particulares y el interés el colectivo, asumiendo la representatividad del individuo en el contexto de lo colectivo.

Con base en la interdependencia compleja, es necesario dejar por sentado que las relaciones de hermanamientos, en términos prácticos se dan en condiciones de asimetría y legitimidad de una relación sujeta a un acuerdo. Como es el caso del hermanamiento entre Cancún y Wichita, ambos actores están sujetos a la normatividad del acuerdo pero los beneficios son aprovechados de manera desigual.

En el caso específico del hermanamiento entre Cancún y Wichita, los recursos de poder son mayores en la ciudad estadounidense y éstos radican principalmente en:

- a. La capacidad de organización del Comité de Ciudades Hermanas. Es decir, se cuenta con una estructura organizativa en el gobierno local cuyas funciones están específicamente destinadas a los asuntos de los hermanamientos. En contraste, el gobierno local de Benito Juárez ha depositado dichas funciones en la Oficina de Relaciones Públicas cuyas competencias no están precisamente dirigidas a la procuración del desarrollo local, sino al establecimiento de relaciones interinstitucionales de todo tipo.
- b. La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. Ya que en el caso de Wichita, el interés colectivo se ve representando en el Comité de Ciudad Hermanas. Es decir, existe participación de la sociedad civil organizada y a través de esta acción colectiva proactiva, podría incrementarse las posibilidades de que exista la representación de del interés colectivo. Por su parte el municipio de Benito Juárez asume la toma de decisiones en el marco de las funciones municipales de vinculación

interinstitucional, pero no existen participación de la sociedad civil, a pesar de que el reglamento de las ciudades hermanas establece esta medida.

- c. La priorización de la agenda de CIDPDL en el intercambio de estudiantes y la inversión en educación.

Es decir, Wichita resulta un actor con mayor poder de participación en el acuerdo de hermanamiento con Cancún por lo que, en determinado momento, tiene la capacidad de obtener más compromisos por parte del Cancún que este del primero. Se observa que Wichita resulta entonces menos sensible que Benito Juárez en la relación interinstitucional.

La posibilidad del cambio de los términos del acuerdo de hermanamiento depende de la capacidad de Cancún de ajustar sus procesos de planeación y la definición de una agenda más incluyente y enfocada al desarrollo local. En la medida en la que se fortalezcan las capacidades institucionales del gobierno local de Benito Juárez, se tendrán más recursos de poder para maximizar los resultados de dicha relación.

En este sentido, tanto Quintana Roo como sus municipios, en particular Benito Juárez, son unidades subnacionales con mayor grado de vulnerabilidad debido a las limitaciones estructurales para la solución de problemáticas de desarrollo al interior de sus municipios. Para reducir dicha vulnerabilidad deberían ser capaces de hacer ajustes en la estructura organizativa y la agenda de cooperación internacional descentralizada vinculada al desarrollo local.

Se comprende que para el gobierno municipal de Benito Juárez, y en general de Quintana Roo, ejercer los mecanismos de cooperación internacional descentralizada radica en el costo de cambiar sus políticas públicas a otras que satisfagan realmente las necesidades de su población.

Cabe entonces la reflexión sobre si las acciones de cooperación internacional descentralizada pueden conducir al desarrollo local, o si las condiciones de desarrollo local son necesarias para el establecimiento de relaciones de cooperación internacional. Entendiendo al desarrollo local como la potenciación de los recursos desde lo local, se puede señalar que ambos procesos son complementarios y recíprocos.

En este sentido, cabe la recomendación de promover proyectos de cooperación con una planeación participativa, incluyente y con un enfoque de desarrollo regional, sobre todo en los municipios quintanarroenses con mayor nivel de marginación pero ello depende de la

consolidación de la descentralización de los municipios y de Quintana Roo, como entidad federativa así como de otros factores que no son objeto de la presente investigación pero que resultarán determinantes como la voluntad política, la corrupción y la ausencia de la sociedad civil organizada.

FUENTES CONSULTADAS.

- Albuquerque Llorens, F. (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Arocena, J. (2001). Capítulo IX. Una investigación de procesos de desarrollo local. En U. C. Uruguay, *Desarrollo local: un desafío contemporáneo*. (págs. 201-229). Montevideo: Ediciones Santillana.
- Arocena, R. (2010). Cuatro enfoques para agudizar la mirada sobre el desarrollo. . En *América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el Siglo XXI*. (págs. 35-52). Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Arriaga, J. C. (2010). La cooperación transfronteriza: significado y métodos para su análisis. En R. Romero, & J. Benítez, *La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México*. (págs. 41-63). México: Bonilla Artigas Editores.
- Ayuntamiento de Benito Juárez. (2006). *Reglamento del gobierno interior del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez*. Cancún: Periódico Oficial del Gobierno del Estado.
- Ayuntamiento de Benito Juárez. (2010). *Convenio de intercambio y colaboración cultural entre el Ministerio de Cultura de la República de Cuba y el Municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos*. La Habana.
- Ayuntamiento de Benito Juárez. (8 de marzo de 2013). *Reglamento de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional*. Obtenido de Cuadragésima sesión extraordinaria de cabildo. :
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Quintana%20Roo/Todos%20los%20Municipios/wo95264.pdf>
- Ayuntamiento de Benito Juárez. (2014). *Coordinación de Relaciones Públicas*. Obtenido de [http://cancun.gob.mx/transparencia/files/2014/08/COORDINACION_RELACION ESPUBLICAS.pdf](http://cancun.gob.mx/transparencia/files/2014/08/COORDINACION_RELACION_ESPUBLICAS.pdf)
- Ayuntamiento de Cozumel. (2012a). *Vigésima primera sesión de cabildo*. Cozumel.
- Ayuntamiento de Cozumel. (2012b). *Acuerdo de Hermanamiento entre el Municipio de Cozumel, del Estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz*. Cozumel.

- Ayuntamiento de Othón P. Blanco. (2003). *Acuerdo de Hermanamiento entre la ciudad de Chetumal, Quintana Roo, de los Estados Unidos Mexicanos y San Pedro. Cayo Ambergris, de Belice, C.A.* Chetumal.
- _____. (2014). *SG/CPL/ 040/2014 Respuesta a la solicitud de información.* Chetumal: Coordinación de Proceso Legislativo.
- Ayuntamiento de Solidaridad. (2005). Acta de la Quinta Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Solidaridad., (pág. 3). Solidaridad.
- _____. (2008). Acta de la Sexagésima Octava Sesión Ordinaria del Ayuntamiento de Solidaridad., (pág. 8). Solidaridad.
- Barba Vargas, A. (2008). Guía para la creación de Oficinas de Relaciones Internacionales en los Gobiernos Locales. . En D. G. Política, *Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID): la Diplomacia Federativa en acción.* (págs. 1-38). México: Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Benítez Manaut, R. (2003). América del Norte: ¿seguridad regional en construcción? *Seguridad hemisférica, debates y desafíos.*, 33-46.
- Benítez, J. (2010). La cooperación internacional como instrumento para el desarrollo de la periferia. En R. Romero, & J. Benítez, *La agenda de cooperación internacional en la frontera sur de México.* (págs. 17-40). México: Bonilla Artigas Editores.
- Boisier, S. (1999). Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?
- _____, S. (2007). América Latina en un medio siglo (1950/2000): El desarrollo, ¿dónde estuvo? *Revista Académica del Observatorio Iberoamericano del Desarrollo local y la Economía Social*, Eumed / Universidad de Málaga.
- Carbonell, M. (2003). El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias. En *Anuario del Derecho Constitucional latinoamericano* (págs. 378-396). Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Cardoso, F., & Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina.* México: Siglo XXI.
- CEPAL / Fundación Kellogg. (22 de octubre de 2014). *Experiencias en Innovación Social.* Obtenido de Fecha de consulta: <http://www.cepal.org/dds/innovacionsocial/e/Equipo.htm>

- Chappell, V. (23 de mayo de 2014). Entrevista a la Presidenta del Comité de Ciudades Hermanas de Wichita. (M. López, Entrevistador)
- City Council of Wichita. (30 de mayo de 2014). *Wichita Area Sister Cities*. Obtenido de <http://www.wichitaareasistercities.org/>
- Colom, A. (2008). La nueva agenda del sistema de cooperación: ¿el fin del Consenso de Washington? *Revista de Economía Mundial*, 79-92.
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2008). Decreto por el que se crea el municipio de Tulum. (pág. 4 pp.). Chetumal de Quintana Roo.
- Congreso del Estado de Quintana Roo. (2011). Decreto por el que se crea el municipio de Bacalar., (pág. 3). Chetumal.
- Coronel, Á. (2006). Breve historia de la cooperación descentralizada. Una mirada desde Sudamérica. *Análisis de la cooperación descentralizada local.*, 20-43.
- Del Huerto, M. R. (2003). Las ciudades en el sistema de cooperación internacional. *Territorios: Revista De Estudios Regionales y Urbanos.*, 229-242.
- Diario Oficial de la Federación. . (8 de enero de 2009). Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores. México.
- European Commission. (22 de octubre de 2014). *Development and Cooperation - Europe Aid*. Obtenido de https://ec.europa.eu/europeaid/general_en
- Friedman, M. (1962). *Capitalism an freedom*. Chicago: University of Chicago.
- Fueyo Saldaña, E. (9 de 10 de 2013). Lic. (M. López Murrieta, Entrevistador)
- García Del Castillo, R. (1996). Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo. *Política y Cultura*, 97-122.
- García Girón, E. (4 de junio de 2014). Entrevista con el encargado del Área de asuntos jurídicos del Ayuntamiento de Othón P. Blanco. (M. López, Entrevistador)
- Gobierno de Quintana Roo. (20 de marzo de 1992). Ley Orgánica de la Universidad de Quintana Roo. Chetumal, Quintana Roo, México: Periódico Oficial de Estado de Quintana Roo.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. (2011). *Plan Quintana Roo 2011-2016*.
- González Navarro, M. (1970). *Raza y tierra. La guerra de castas y el henequén.* . México: El Colegio de México.

- Gutiérrez Garza, E., & González Gaudiano, E. (2010). *De las teorías del desarrollo al desarrollo sustentable*. Nuevo León: Siglo XXI Editores.
- Gutiérrez Pantoja, G. (1997). *Teoría de las Relaciones Internacionales*. México: Oxford University Press - Harla México.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political Science and the three New Institutionalisms. *Political Studies*, 193-223.
- Ibarra Romero, S. (2001). Descentralización, gobernabilidad y legitimidad: una discusión politológica. *Papel Político N. 13*, 79-99.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. (1824). *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2010). *Quintana Roo. Finanzas Públicas 2010*. Obtenido de http://imco.org.mx/indice_estatal_2010/PDFS/23.Quintana_Roo.pdf
- Jiménez González, C. (2004). La Cooperación política como instrumento para la estabilidad y gobernabilidad democráticas en América Latina. (*Tesis inédita de Maestría*). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jiménez, C. (s/f). Las teorías de cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Polis 03, volumen 2.*, 115-147.
- Ken, C. (2014). Caracterización de la participación ciudadana en la gestión local municipal en Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2013. *VII Congreso de Gobierno y Gestión Pública* (pág. 25 pp.). Chetumal: Universidad de Quintana Roo.
- Ken, C. (2014). Políticas públicas para abordar las desigualdades regionales en Quintana Roo. Una propuesta a partir del desarrollo regional de Othón P. Blanco. *Encuentro de Desarrollo Regional Sur-sureste.* , (pág. 25).
- Keohane, J., & Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Harper Collins.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo*. (8 de marzo de 2013). Obtenido de http://infodf.org.mx/metrica/insumos/QUINTANAROO/a/LEY_ORGANICA_ADMINISTRACION_PUBLICA.pdf

- Macías Richards, C. (1997). *Nueva Frontera mexicana. Milicia, burocracia y ocupación territorial en Quintana Roo*. México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad de Quintana Roo.
- Maira, L. (2010). Un recorrido histórico y conceptual por América Latina. En *América Latina: nuevos enfoques de desarrollo para el siglo XXI* (págs. 13-34). Chile: Friedrich Ebert Stiftung.
- Mardones, J. M., & Ursúa, N. (1982). *Filosofía de las Ciencias Humanas y Sociales. Materiales para una fundamentación científica*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista Eure*, 73-88.
- Olmos, R. (4 de agosto de 2014). Entrevista con el Lic. Rubén Olmos, encargado de la Oficina de asuntos internacionales de Quintana Roo, (M. T. Murrieta, Entrevistador)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). *Declaración de París*. París.
- Patch, R. (1990). Descolonización, el problema agrario y los orígenes de la Guerra de Castas, 1812-1947. *Sociedad, estructura agraria y Estado en Yucatán*, 45-95.
- Pereyra, G. (2009). El neoinstitucionalismo y la concepción representacionista de la política. *Perfiles Latinoamericanos*, 115-138.
- Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. (Tomo 1, número 14 de 2011). *Periódico Oficial*. Obtenido de <http://www2.scjn.gob.mx/AccesoInformacion/Archivos/07319070.pdf>
- Peters, G. (2003). Las raíces del nuevo institucionalismo. En *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en la Ciencia Política* (pág. 256). Madrid: Genisa.
- Ponce Adame, E. (2003). La participación de los municipios mexicanos en la cooperación internacional de cara al tercer milenio. *Tesis de Licenciatura en Relaciones Internacionales*. Ciudad Universitaria, México, D.F., México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ponce, E. (2008). Cooperación internacional para el desarrollo local en México. En I. Mora, *Cooperación Internacional para el Desarrollo en México: Hacia una agenda participativa* (pág. 82). México.

- Ponce, E. (2010). ¿Por qué hablar de la cooperación internacional para el desarrollo local? Un análisis para la praxis. En M. Instituto, & Universidad Autónoma Metropolitana, *Cooperación internacional para el desarrollo local: aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones*. (págs. 11-26). México: Instituto Mora - Universidad Autónoma Metropolitana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *El Índice de Desarrollo Humano en México: cambios metodológicos e información para las entidades federativas*. . México.
- Programa URB-AL. (16 de octubre de 2014). *Programa URB-AL*. Obtenido de http://www.urb-al3.eu/index.php/contenido/urb_al?id_menu_principal=4
- Rodríguez Albor, G., Ramos Ruiz, J., & Gómez Lorduy, V. (2013). Explorando la ayuda oficial al desarrollo: un análisis del debate desde la teoría económica neoinstitucional. *Investigación y Desarrollo*, 108-129.
- Rosales O, R., & Chauca, P. (2010). Desarrollo local: ¿una realidad en busca de teoría? En U. M. Universidad Autónoma Metropolitana, *Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias*. (págs. 9-19). México: Plaza y Valdés.
- Rostow, W. (1990, 3a edición). *The stages of Economic Growth: a non-communist manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruiz Alanís, L. (2009). Las relaciones internacionales de los municipios. . *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*. , 253-275.
- Sartori, G. (2001). *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus. .
- Schiavon, J., & Velázquez, R. (2010a). La diplomacia local de los gobiernos estatales en México (2000-2010). *Documentos de trabajo del Centro de Investigación y Docencia Económicas*, 45 pp.
- Schiavon, J., & Velázquez, R. (2010b). *Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México*. México: Instituto Mora.
- Schubert, K. (1997). Federalismo. Entre política y ciencia. . *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 163-174.

- Secretaría de Gobernación. (2014). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (8 de julio de 1893). *Tratado sobre límites entre México y Honduras Británica*. Obtenido de <http://www.sre.gob.mx/cilasur/images/stories/tratadomexbel1893.pdf>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (Enero de 2007). *Modelo de Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance*. Obtenido de Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada: http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/mahaaini.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (2 de agosto de 2012). *Gobiernos Locales*. Obtenido de <http://2006-2012.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/quintana-roo>
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s/f). *Recomendaciones para la creación de Oficinas estatales y municipales de Asuntos Internacionales*. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/docs_guia.pdf/recomendacionofais.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. (s/f). *Recomendaciones para la creación de Oficinas estatales y municipales de Asuntos Internacionales*. Obtenido de http://www.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/images/stories/documentos_gobiernos/docs_guia.pdf/recomendacionofais.pdf
- Secretaría de Relaciones Exteriores. . (2010). *La cooperación internacional para el desarrollo en México*. . México: Dirección General de Cooperación Técnica y Científica, Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional.
- Solari Vicente, A. (2010). Sistemas locales perma/disipativos. Consideraciones preliminares e implicaciones. . En U. A. Hidalgo, *Desarrollo local: teorías, políticas y experiencias*. (págs. 9-19). México: Plaza y Valdés.
- Truyol y Serra, A. (1993). *La sociedad internacional*. . Madrid: Alianza Editorial.
- Unidad de Vinculación para la Transparencia y Acceso a la Información Pública. (2014). *Respuesta a solicitud del folio INFOMEXQROO 110014*. Solidaridad: Municipio de Solidaridad.

- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista EURE*, 61-67.
- Weber, M. (1964). *Economía y sociedad. Esbozo de una sociología comprensiva. (2a ed. en español)*. México: Fondo de Cultura Económica.