

Instituto

Mora

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
DR. JOSÉ MARÍA LUIS MORA**

Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada en el estado de Colima
(2009-2021): Práctica y perspectivas de mejora

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL
DESARROLLO

**P R E S E N T A :
ALEJANDRO GARCÍA JIMÉNEZ**

Director: Dr. Francisco Javier Porras Sánchez

Ciudad de México

noviembre de 2024.

*Esta Investigación fue realizada gracias al apoyo del
Consejo Nacional de Humanidades Ciencias y Tecnologías*



Dedicatoria

A Colima, tierra de sal y de volcanes.



Agradecimientos

El camino de la investigación, como muchos otros en la vida, es arduo y en ocasiones solitario. Este viaje ha sido un reto importante que ha sido posible gracias al apoyo de muchas personas que estuvieron ahí.

De tal forma, estas líneas son una pequeña muestra de la inmensa gratitud que siento con todas y todos quienes hicieron posible esta investigación. Así, en las líneas siguientes enlisto con humildad mis agradecimientos.

Al pueblo de México, el que con su labor permite la creación de instituciones públicas para la educación y las becas indispensables para el conocimiento.

Al estado de Colima, tierra de sal y de volcanes, por inspirarme a emprender este proyecto.

A mi familia, pilar indispensable. Mi madre Xóchilt, mi padre Alejandro, mi hermana Itzia, mi abuela Margarita, mi abuelo Joel, mi abuelo César y mi abuela Zolia. A ellas y ellos que con su confianza y apoyo irrestricto me dan la fortaleza para enfrentar los desafíos de la vida.

Al Instituto Mora, que me dio la oportunidad de formar parte de la XI generación de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Al Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo (CGCID), institución generosa que me abrió las puertas para mis prácticas profesionales. En ella encontré a un equipo maravilloso, así como la inspiración y guía que me permitieron entender y estudiar las actividades de los gobiernos locales.

A mis profesoras y profesores, que con generosidad compartieron su conocimiento y experiencia. Que guiaron mi investigación y ayudaron a llevarla a buen puerto. No puedo sino destacar especialmente a dos personas fundamentales: Al Dr. Francisco Javier Porras Sánchez, director de esta tesis, por su paciencia, gentileza y gran erudición, así como al Dr. Renato Hernández Loustalot-Laclette, por un gran seminario sin el cual esta investigación no habría salido adelante y por recordarme la importancia del autocuidado.

A mis lectores, el Dr. Manuel Martínez Justo y la Mtra. Esther Ponce Adame. Quienes han dedicado su tiempo a leer y evaluar esta tesis. Personas



dedicadas al estudio de los gobiernos locales, que hacen de este un campo tan rico y diverso.

A mis entrevistados, que aportaron sus experiencias y brindaron generosamente la oportunidad de incluirlas en este estudio sobre la paradiplomacia del estado de Colima.

A la coordinación de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo en las personas de la Mtra. Blanca Elena Gómez García y el Lic. Shamir S. Rivas. Que estuvieron para cerca de mí, apoyando en mi camino.

A mis compañeras, mujeres que admiro y respeto, con quienes tuve el privilegio de compartir este viaje. Especialmente a Alejandra, Helen y Katya; amigas hoy y siempre, que estuvieron y están para mí.

A todos aquellos que en cualquier medida han vuelto posible este viaje.

Con todas y todos, quienes aquí se mencionan y los que por error mío no lo estén, siento un agradecimiento que se expresa en compromiso, contenido en la promesa de buscar construir una sociedad más justa, próspera e incluyente a través de la acción internacional de los gobiernos locales.

Instituto
Mora



Índice

Resumen.....	viii
Abstract.....	ix
Lista de Cuadros.....	x
Lista de Tablas.....	xi
Lista de Figuras.....	xiv
Lista de Abreviaturas.....	xv
Introducción.....	1
Capítulo 1. Marcos teórico y conceptual de la paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado de Colima.....	7
1.1 Introducción.....	7
1.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus actores.....	8
1.3 La gobernanza multinivel en el contexto de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada.....	16
1.4 Marco conceptual sobre la paradiplomacia.....	22
1.4.1 ¿Qué se entiende por paradiplomacia desde la teoría?.....	23
1.4.2 La temática de la paradiplomacia.....	32
1.4.3 Definición de trabajo de paradiplomacia.....	35
1.5 Conclusiones del Capítulo.....	35
Capítulo 2. Marcos normativo y programático de la paradiplomacia.....	38
2.1 Marco normativo de la paradiplomacia.....	38
2.1.1 Normativa Federal.....	38
2.1.2 Normativa estatal en el estado de Colima.....	46
2.1.3 Normativa municipal en el estado de Colima.....	52
2.2 Marco programático de la paradiplomacia a través de los Planes Estatales de Desarrollo.....	55
2.2.1 Plan Estatal de Desarrollo de la Administración de Mario Anguiano Moreno (2009-2015).....	57
2.2.2 Plan Estatal de Desarrollo de la administración de Ramón Pérez Díaz (2015-2016).....	60
2.2.3 Plan Estatal de Desarrollo de la administración de José Ignacio Peralta Sánchez (2016-2021).....	60
2.3 Conclusiones del Capítulo.....	63
Capítulo 3. La práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima 2009-2015 y precedentes.....	65
3.1 Actores, Instituciones y Acciones de paradiplomacia en México y el estado de Colima.....	66



3.1.1	Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada en México.....	67
3.1.2	Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en el estado de Colima.	78
3.2	La paradiplomacia presente en el estado de Colima (2009-2015).....	79
3.2.1	Las prácticas paradiplomáticas en el periodo de 1997 a 2008.....	82
3.2.2	Prácticas paradiplomáticas durante la Administración del gobernador Mario Anguiano Moreno 2009-2015	86
3.3	Análisis de las actividades de paradiplomacia en el estado de Colima, una visión sexenal.	122
3.3.1	Prioridades de la paradiplomacia, la visión de los tomadores de decisiones.	128
3.4	Conclusiones del Capítulo	133
Capítulo 4.	La práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima 2016-2021	136
4.1	La paradiplomacia presente en el estado de Colima (2016-2021).....	137
4.1.1	Prácticas paradiplomáticas durante la Administración Ramón Pérez Díaz 2016.....	137
4.1.2	Prácticas paradiplomáticas durante la Administración José Ignacio Peralta Sánchez 2016-2021	138
4.2	Análisis de las actividades de paradiplomacia en el estado de Colima, una visión sexenal.	171
4.2.1	Prioridades de la paradiplomacia, la visión de los tomadores de decisiones.	176
4.3	Conclusiones del Capítulo	182
Capítulo 5.	Perspectivas de Mejora	186
5.1	Elementos para la identificación de buenas prácticas y retos.	187
5.2	Sistematización de buenas prácticas para la actividad paradiplomática.....	205
5.2.1	Recomendaciones de buenas prácticas para la Federación.....	205
5.2.2	Recomendaciones de buenas prácticas para el estado de Colima	208
5.2.3	Recomendaciones de buenas prácticas para los municipios.	210
5.3	Propuesta de lineamientos para la paradiplomacia	211
5.3.1	Lineamientos normativos.....	212
5.3.2	Lineamientos estructural-operativos	214
5.3.3	Sistema de seguimiento	215
5.3.4	Sistema de supervisión	217
5.4	Conclusiones del Capítulo	218
Conclusiones.....		219
Bibliografía		223



Anexos	238
Anexo A (Guía de Entrevistas).....	238
Anexo B (Transcripción entrevista MAM).....	241
Anexo C (Transcripción entrevista JIPS)	257
Anexo D (Respuestas por escrito MAM)	273



Resumen

La presente investigación trata sobre la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima durante el periodo 2009-2021. Dicho concepto se refiere a las vinculaciones de las entidades subnacionales con el exterior. Desde su introducción en los años 80 este concepto ha evolucionado, encontrando diversas expresiones que responden a las realidades en el campo. De tal forma, en la presente investigación se construye una definición de trabajo basada en la paradiplomacia como “concepto paraguas” y su amplia, aunque no absoluta aceptación.

Igualmente, se explora el cómo fue la actividad paradiplomática del estado de Colima desde la óptica de la gobernanza multinivel. Asimismo, se analiza el entramado normativo y programático que condicionó estas actividades en sus múltiples expresiones, de entre las cuales destaca la cooperación descentralizada. Finalmente, a través del caso de las acciones con más observaciones durante el periodo estudiado se estudian las fortalezas y debilidades de la paradiplomacia en Colima, proponiendo desde ellas recomendaciones para la subsanación de sus áreas de oportunidad.

En conclusión, este trabajo demuestra que la actividad paradiplomática del estado fue abundante a través de las dos administraciones analizadas. Adicionalmente, se observa que la ausencia de instrumentos normativos específicos, si bien no inhibe la actividad; si limita su efectividad.

Palabras clave: Paradiplomacia, Cooperación Descentralizada, Gobernanza Multinivel, Colima.



Abstract

This work is about paradiplomacy and decentralized cooperation in the state of Colima during the 2009-2021 period. Said concept refers to the links of subnational entities abroad. From its introduction in the 1980's this concept has evolved, reaching several expressions in accordance with practice. From the previous point, in this research work a working definition of paradiplomacy is built based on its qualities as a catch-all concept and the wide, if not absolute, acceptance of it.

Likewise, the paradiplomatic activity of the state of Colima is explored from the point of view of multilevel governance. In addition, the normative and programmatic frameworks conditioning these activities are analyzed in its varied expressions, amongst which we find decentralized cooperation. Finally, through the case of the activities with the most registries, strengths and weaknesses of paradiplomacy in Colima are studied, formulating recommendations for the correction of its areas of opportunity.

In conclusion, this works shows that paradiplomatic activity was abundant through both analyzed administrations. Additionally, it is observed that the absence of a specific normative framework, does not inhibit activity, but it does limit its effectiveness.

Key Words: Paradiplomacy, Decentralized Cooperation, Multilevel Governance, Colima.



Lista de Cuadros

Cuadro 1	<i>Principios Económicos el PED 2016-2021 con potencial internacional</i>	62
Cuadro 2	<i>Unidades administrativas para el auxilio del Secretario (a) del Despacho en el Reglamento Interno de la Secretaria de Relaciones Exteriores de 2009</i>	68
Cuadro 3	<i>Atribuciones de Unidades Administrativas relacionadas con estados y municipios en el Reglamento Interior de la SRE del 2009</i>	69
Cuadro 4	<i>Unidades administrativas para el auxilio del Secretario (a) del Despacho en el Reglamento Interno de la Secretaria de Relaciones Exteriores de 2021</i>	70
Cuadro 5	<i>Atribuciones de la Dirección General de Coordinación Política en el Reglamento Interior de la SRE del 2009</i>	72
Cuadro 6	<i>Atribuciones con cambios sustanciales de la Dirección General de Coordinación Política en el Reglamento Interior de la SRE del 2021</i>	77
Cuadro 7	<i>Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 1997 y 2008.</i>	85
Cuadro 8	<i>Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 1997-2008.</i>	86
Cuadro 9	<i>Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 2009 y 2015</i>	121
Cuadro 10	<i>Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2009-2015.</i>	122
Cuadro 11	<i>Principales áreas de actividad paradiplomática de la administración 2009-2015.</i>	125
Cuadro 12	<i>Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 2016 y 2021</i>	170
Cuadro 13	<i>Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2016-2021</i>	171
Cuadro 14	<i>Principales áreas de actividad paradiplomática de la administración 2016-2021</i>	173
Cuadro 15	<i>Características de los casos que cumplen los criterios de la administración 2010-2015.</i>	193
Cuadro 16	<i>Características de los casos que cumplen los criterios de la administración 2016-2021.</i>	194
Cuadro 17	<i>Mezcla de recursos para los proyectos del programa "3x1 para migrantes"</i>	196
Cuadro 18	<i>Matriz FODA del Programa 3x1 para migrantes durante la administración 2009-2015.</i>	199
Cuadro 19	<i>Matriz FODA del Programa 3x1 para migrantes durante la administración 2016-2021.</i>	200
Cuadro 20	<i>Panorama de Retos de la paradiplomacia en el estado de Colima.</i>	201



Lista de Tablas

Tabla 1	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2010</i>	87
Tabla 2	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2010</i>	88
Tabla 3	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2010</i>	88
Tabla 4	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2010</i>	89
Tabla 5	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2010</i>	90
Tabla 6	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa</i>	91
Tabla 7	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2011</i>	92
Tabla 8	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2011</i>	92
Tabla 9	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2011</i>	93
Tabla 10	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2011</i>	94
Tabla 11	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2011</i>	95
Tabla 12	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa en el año 2011</i>	96
Tabla 13	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2012</i>	97
Tabla 14	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2012</i>	98
Tabla 15	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2012</i>	98
Tabla 16	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2012</i>	99
Tabla 17	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2012</i>	101
Tabla 18	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa</i>	102
Tabla 19	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2013</i>	103
Tabla 20	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2013</i>	103
Tabla 21	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2013</i>	104
Tabla 22	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2013</i>	105
Tabla 23	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2013</i>	106
Tabla 24	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa</i>	108
Tabla 25	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2014</i>	109
Tabla 26	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2014</i>	110
Tabla 27	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2014</i>	110
Tabla 28	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2014</i>	111
Tabla 29	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2014</i>	113
Tabla 30	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa</i>	114
Tabla 31	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2015</i>	115
Tabla 32	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2015</i>	115
Tabla 33	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2015</i>	116

Tabla 34	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2015.</i>	117
Tabla 35	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2015.</i>	118
Tabla 36	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	119
Tabla 37	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2016.</i>	138
Tabla 38	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2016.</i>	139
Tabla 39	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2016.</i>	139
Tabla 40	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2016.</i>	140
Tabla 41	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2016.</i>	141
Tabla 42	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	143
Tabla 43	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2017.</i>	144
Tabla 44	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2017.</i>	144
Tabla 45	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2017.</i>	145
Tabla 46	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2017.</i>	146
Tabla 47	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2017.</i>	147
Tabla 48	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	147
Tabla 49	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2018.</i>	149
Tabla 50	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2018.</i>	149
Tabla 51	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2018.</i>	150
Tabla 52	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2018.</i>	151
Tabla 53	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2018.</i>	152
Tabla 54	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	153
Tabla 55	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2019.</i>	154
Tabla 56	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2019.</i>	155
Tabla 57	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2019.</i>	155
Tabla 58	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2019.</i>	156
Tabla 59	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2019.</i>	158
Tabla 60	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	159
Tabla 61	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2020.</i>	160
Tabla 62	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2020.</i>	161
Tabla 63	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2020.</i>	161
Tabla 64	<i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2020.</i>	162
Tabla 65	<i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2021.</i>	163
Tabla 66	<i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa.</i>	164
Tabla 67	<i>Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2021.</i>	165
Tabla 68	<i>Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2021.</i>	166
Tabla 69	<i>Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2021.</i>	166

Tabla 70 <i>Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2021</i>	167
Tabla 71 <i>Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2021</i>	168
Tabla 72 <i>Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa</i>	168



Lista de Figuras

Figura 1 <i>Organigrama de la Dirección General de Coordinación Política de acuerdo a su Manual de Organización del 2006</i>	75
Figura 2 <i>Acuerdo interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 1997-2008</i>	84
Figura 3 <i>Acuerdo interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2009-2015</i>	120
Figura 4 - <i>Acciones paradiplomáticas y Acciones de Cooperación descentralizada 2010-2015</i>	124
Figura 5 <i>Mapeo de actores públicos con actividades paradiplomáticas durante la administración 2009-2015</i>	127
Figura 6 <i>Acuerdos interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2016-2021</i>	169
Figura 7 <i>Acciones Paradiplomáticas y Acciones de Cooperación Descentralizada 2016-2021</i>	172
Figura 8 <i>Mapeo de actores públicos con actividades paradiplomáticas durante la administración 2016-2021</i>	175



Lista de Abreviaturas

AMAIE: Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados
AMEXCID: Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para del Desarrollo
AMIA: Asociación Mexicana de la Industria Automotriz
AOD: Asistencia Oficial al Desarrollo
ASEAN: Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (por sus siglas en Inglés)
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAD: Comité de Asistencia para el Desarrollo
CECYTCOL: Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima.
CEDAGRO: Centro de Agronegocios
CEMEFI: Centro Mexicano para la Filantropía
CGCID: Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo
CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo
CID: Cooperación Internacional Descentralizada
CMIC: Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
COFEMER: Comisión Federal de Mejora Regulatoria
COMCE: Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología
CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores
CONALEP: Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
CONAMER: Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
CONUEE: Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía
CPCDMX: Constitución Política de la Ciudad de México
CPELSC: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima
CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CPTM: Consejo de Promoción Turística de México
DGCP: Dirección General de Coordinación Política
DIF: Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
EE.UU.: Estados Unidos
FCCA: Florida Caribbean Cruise Association
FDA: Food and Drug Administration
FENAMM: Federación Nacional de Municipios de México
FIDEGOC: Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables
FMI: Fondo Monetario Internacional
FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GIZ: Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (por sus siglas en alemán)
GRSP: Global Road Safety Partnership
IEE: Instituto Electoral del Estado de Colima
IMIQ: Instituto Mexicano de Ingenieros Químicos
INCODIS: Instituto Colimense para la Discapacidad



ITB Berlin: Feria Internacional de Turismo Berlín (por sus siglas en alemán)
JETRO: Japan External Trade Organization
KAS: Fundación Konrad Adenauer (por sus siglas en alemán)
KDI-KSP: Instituto de Desarrollo Coreano-Programa de Intercambio de Conocimiento
LATIMA: Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica
LCID: Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
LGBT: Lesbianas, Gays, Bisexuales y Trans
LMLEC: Ley del Municipio Libre del Estado de Colima
LMREC: Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima
LMRECM: Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios
LOAPEC: Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima
LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOUC: Ley Orgánica de la Universidad de Colima
MTSA: Minnesota Transport Services Association
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA: Organización de los Estados Americanos
ONU: Organización de las Naciones Unidas
PED: Plan Estatal de Desarrollo
PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Rally NACAM: Rally zona Norteamérica, Centroamérica, Caribe y Norte de Sudamérica
RCCHMC: Reglamento para la Celebración de Convenios de Hermanamiento del Municipio de Colima
SEIDUR: Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano
SIDA: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
SRE: Secretaría de Relaciones Exteriores
TICA: Agencia de Cooperación Internacional Tailandesa (por sus siglas en inglés)
UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)
VIH: Virus de Inmunodeficiencia Humana
WRI: Instituto de Recursos Mundiales



Introducción

Colima es un territorio localizado en las costas del océano pacífico de México. Entre las playas y los volcanes que lo separan de Jalisco, este estado cuenta con una gran riqueza natural, pero sobre todo aquella que emana de su gente. Su capital, homónima con el nombre del estado fue fundada hace más de 500 años, en 1523. De sus costas, partieron muchas de las primeras expediciones de exploración de la vasta mar con el objetivo de encontrar las orillas opuestas en Asia.

Un estado pequeño, ya sea por su extensión o por su población; que se encuentra dentro de un país muy grande como lo es México, Colima ha tenido desde muy temprano en su historia una interacción significativa con otras entidades fuera de México. De este contacto centenario por ejemplo parte la tradición del consumo de la tuba, costumbre venida de las Filipinas desde tan temprano como 1568. (Cabezas Elizondo, 2016)

De tal forma, como hemos podido observar, desde antes incluso del inicio de la vida independiente de México, el estado de Colima ha mantenido con el exterior una relación constante. Naturalmente, estos vínculos han contado con sus periodos más o menos intensos. En un sentido reciente, destaca el caso de la relación con distintos países del este asiático.

Por lo anterior, se considera relevante la investigación de la paradiplomacia entablada por el estado de Colima. Partiendo del problema contenido en la pregunta principal de investigación, es decir, **¿Cómo se vincularon las prioridades de cada administración estatal en Colima con las actividades paradiplomáticas durante el periodo 2009-2021?**

Este planteamiento resulta de relevancia dado la creciente interacción internacional de los gobiernos subnacionales alrededor del mundo. Esta actividad, se registra con mayor frecuencia en un contexto de un mundo crecientemente globalizado y permite a estas entidades una potenciación de sus intereses en el exterior y desde el exterior.



La nueva y creciente actividad de las entidades subnacionales, es innovadora en virtud de que representa un cambio en la forma en diferentes sociedades se relacionan. Si bien, el estado y en particular el estado-nación han sido la forma predominante de organización política en la sociedad desde la paz de Westfalia. Las relaciones entre estos han tomado matices diferentes y que se encuentran en constante evolución.

La relación entre los estados ha sido en ocasiones violenta, reflejo de un uso agresivo del poder; y en otras se puede describir como pacífico. Sin embargo, el hilo conductor entre los cambios de estas relaciones son el conjunto de normas, instituciones y usos que se fueron codificando a través de los años. Estas dinámicas tuvieron como resultado que, las relaciones entre los estados fueron una actividad propia de los gobiernos centrales.

El arreglo de las interacciones interestatales a través del gobierno central ha sido el pilar fundamental sobre el que descansa el sistema internacional. Es destacable que en este sistema, una figura dentro del estado pero diferente del gobierno central este tomando cada vez mayor protagonismo, es decir, los gobiernos subnacionales.

Las acciones que entablan son diversas y responden a incentivos complejos. En ocasiones son complementarias y alentadas por los gobiernos centrales, en otras son contradictorios o hasta abiertamente hostiles. Este actuar en su conjunto innegablemente constituye relaciones internacionales de los gobiernos de las entidades subnacionales.

Derivado de lo anterior, podemos observar que las entidades subnacionales en México y alrededor del mundo entablan interacción internacional en ámbitos que tradicionalmente se conciben como correspondientes a los estados nación. La creciente complejidad de las problemáticas que enfrentan los ciudadanos plantea el reto de adaptación y colaboración por parte de sus gobiernos locales. Las herramientas de la globalización, como lo es el creciente desarrollo de las tecnologías de la información; así como los efectos de una interdependencia cada vez más notoria presentan la acción exterior como una perspectiva atractiva para los gobiernos locales.

En México, todas las entidades federativas y un gran número de municipios registran actividades internacionales, algunas de las cuales pueden ser catalogadas como actividades paradiplomáticas o de cooperación internacional oficial descentralizada.

Se analiza el estado de Colima, dado que si bien se puede observar que la acción internacional del estado no ha sido analizada con una perspectiva de gobernanza. Las características económicas, sociales, históricas de Colima, así como las interacciones de sus actores han determinado el actuar de su gobierno estatal de cara al exterior.

En el caso del estado de Colima, este tipo de actividades se pueden observar de manera formal, es decir, con instrumentos legales que lo regulen; desde 1999. Este caso se refiere a un temprano hermanamiento del estado con la provincia de Chungcheongbuk-do, en Corea del Sur.

Sin embargo, de cara a los múltiples retos que enfrenta el estado no resulta suficiente para la ciudadanía del Estado de Colima, la simple actuación en sus propios términos.

Este actuar representa el potencial de lograr mejores niveles de vida por medio de un análisis de lo llevado a cabo hasta la actualidad, así como en su caso reformulación de las estrategias implementadas para mejorar la manera en que los diversos actores en el estado llevan a cabo su contacto y cooperación con actores internacionales.

Para la correcta orientación de los esfuerzos encaminados a la elaboración de la presente investigación se cuenta con las siguientes preguntas específicas:

1. ¿Qué concepto de paradiplomacia es adecuado en el contexto mexicano?
2. ¿Qué normativa aplica en el caso de la paradiplomacia del estado de Colima?
3. ¿Cuáles son los actores en el ejercicio de la paradiplomacia en el estado de Colima en el periodo 2009 a 2021?

4. ¿Cuáles han sido las prácticas de paradiplomacia en el estado de Colima?
5. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades en el ejercicio de la paradiplomacia y la cooperación oficial descentralizada en el estado de Colima?
6. ¿De qué manera se puede mejorar la paradiplomacia desde los ámbitos federal, estatal y municipal?

Planteamiento de la hipótesis

La hipótesis propuesta para esta investigación plantea que las actividades paradiplomáticas en el estado de Colima fueron abundantes durante las dos administraciones contenidas en el periodo 2009-2021. Dicha actividad contó con una gran dificultad para alinear las prioridades planteadas por el gobierno estatal con las actividades llevadas a cabo. De tal forma, se aprecia una limitación en la efectividad de la actividad paradiplomática entablada por el estado, misma que se mantuvo en las dos administraciones estudiadas.

Diseño metodológico

Para lograr los objetivos de la presente investigación, se partirá desde la hipótesis planteada con una investigación de corte cualitativo.

Inspirada en las actividades realizadas en el CGCID durante las prácticas profesionales del programa de maestría. Se inició con una investigación documental revisando los Planes Estatales de Desarrollo correspondientes al periodo entre 2009 y 2021. Estos documentos que suponen la base del marco programático de estas administraciones se procesaron para identificar objetivos y planos de acción a nivel general.

La recolección de datos cualitativos sobre las actividades que suponen una interacción internacional y, en su caso, como parte de una actividad paradiplomática y de cooperación oficial descentralizada se extraen del procesamiento de los informes de gobierno y sus respectivos documentos anexos. Se construyó entonces una base de datos con su respectivo libro de códigos, en ella, se han identificado 888 acciones con contenido internacional a discriminar.

La información documental se habrá de complementar con entrevistas semiestructuradas a llevarse a cabo con los titulares del poder ejecutivo del estado en los periodos 2009-2015 y 2016-2021. Para estas se elaboraron guías de entrevista con 36 preguntas agrupadas en 6 secciones. Las entrevistas se condujeron en un tiempo aproximado de 60 a 90 minutos y los entrevistados firmaron un formato de consentimiento informado.

Se busca entonces, entender el punto de vista de estos individuos como una forma de analizar las narrativas que estructuraban a los actores, instituciones y acciones. De tal forma, la entrevista semi-estructurada es la herramienta idónea a utilizar en esta investigación puesto que esta forma de entrevista “[...] intenta entender asuntos del mundo cotidiano vivido desde la propia perspectiva de los sujetos” (Kvale, 2012, p. 34).

Finalmente, Para el capítulo 5 de la investigación propuesta se contempla la utilización de un análisis FODA a efecto de identificar buenas prácticas en el caso de estudio seleccionado. Esta herramienta cuenta con flexibilidad y sirve los propósitos contemplados para ese capítulo. Asimismo, se considera que esta herramienta permite llevar a cabo la presente investigación dentro de los marcos temporales contemplados.

Estructura de la investigación

Esta investigación se encuentra dividida en cinco capítulos. El primero de ellos consiste en el marco teórico-conceptual. En él, se desarrollará desde la teoría los conceptos de paradiplomacia y cooperación oficial descentralizada. Por otro lado, en el segundo capítulo, se describe el marco normativo y de esta práctica en los niveles federal, estatal, y en su caso, municipal. Adicionalmente, se desarrolla el marco programático dentro del cual se condujo la acción internacional del estado, es decir, los Planes Estatales de Desarrollo.

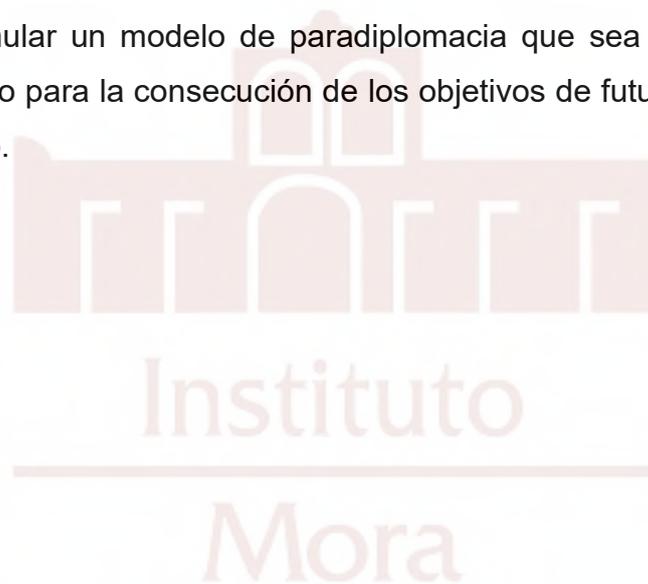
El tercer capítulo versa sobre las prácticas paradiplomáticas en el estado de Colima. Se desarrollará cuáles son los actores, instituciones y acciones de paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado. En adición, se explorará la interacción con otras instituciones en los tres niveles de gobierno.



Esto, durante la administración 2009-2015 encabezada por el gobernador Mario Anguiano Moreno.

El cuarto capítulo de la presente investigación versa igualmente sobre las prácticas paradiplomáticas conducidas en el estado de Colima durante la administración 2016-2021. En este se aprecian algunas de las principales dificultades

Finalmente, el quinto capítulo buscará identificar fortalezas y debilidades de la paradiplomacia en el estado de Colima. Se pretende lograr lo anterior por medio del aporte de elementos para la identificación desde otras experiencias. Sistematizando las buenas prácticas observadas, se buscará emitir una serie de recomendaciones para los tres niveles de gobierno. Es entonces que se buscare formular un modelo de paradiplomacia que sea una herramienta útil para el estado para la consecución de los objetivos de futuros Planes Estatales de Desarrollo.



Capítulo 1. Marcos teórico y conceptual de la paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado de Colima.

1.1 Introducción

Este capítulo presenta una serie de marcos necesarios para el análisis de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima. El objetivo es plantear una serie de nociones que nos permitan entender en primera instancia la aparición de nuevos actores adicionales a los gobiernos centrales en las relaciones internacionales y en la cooperación internacional para el desarrollo.

Se expone el marco teórico de esta investigación con una aproximación sobre la gobernanza multinivel. Siendo esta la corriente teórica que orientará de manera general la exploración de las actividades de interés para esta investigación. Por medio de una exploración de la gobernanza como concepto sin adjetivos se realizará un acercamiento hacia la corriente multinivel. Esta, nos permitirá entender las interacciones entre los distintos órdenes de gobierno, nacionales y extranjeros que necesariamente tiene lugar en el ejercicio de la paradiplomacia y cooperación descentralizada.

Se presentan de igual manera un par de conceptos clave para entender la acción exterior en el estado de Colima. Se lleva a cabo la presentación de los conceptos paradiplomacia y cooperación descentralizada. Discutiendo las diferentes aristas de estos conceptos, valorando sus posibilidades y carencias; se propone una definición de trabajo de la paradiplomacia que refleja mejor las realidades observadas en el estado.

Por otro lado, se analiza el marco normativo de la paradiplomacia en México. Lo anterior en términos de la legislación aplicable a nivel federal, estatal y municipal. Partiendo en orden jerárquico, se expone las posibilidades y restricciones que la ley dispone para el ejercicio de la paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado de Colima.

Finalmente, se presenta el marco programático de las actividades desarrolladas en las tres administraciones estatales que tuvieron lugar en el

periodo de estudio de la presente investigación (2009-2021). El elemento clave del que parte este apartado son los Planes Estatales de Desarrollo, presentados o no, en estas administraciones.

1.2 La Cooperación Internacional para el Desarrollo y sus actores

El final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo el cese de las hostilidades, pero también una serie de desafíos importantes a la luz de los destrozos generados por la contienda. La magnitud de los daños supuso, por un lado, un grave impedimento al desarrollo de las actividades económicas y, por otro, precariedad en las condiciones de vida en las regiones afectadas. La escala del desafío que se vislumbraba con para la reconstrucción de las zonas destruidas por la guerra determinó que se articulara una respuesta más integral.

Son varios los eventos que inciden en el surgimiento de la cooperación internacional para el desarrollo como la conocemos en la actualidad. Uno de ellos es la Conferencia de Bretton Woods que tuvo lugar en junio de 1944, En ella se establecieron los lineamientos generales del sistema monetario, comercial y financiero del mundo de la posguerra. Los acuerdos que resultaron de la conferencia fueron negociados por los cuarenta y cuatro países participantes generando instituciones para las economías del mundo.

Al fin de un conflicto del calado de la Segunda Guerra Mundial trajo a la conversación mundial la necesidad de contar con una organización que tuviera por objetivo la preservación de la paz. Las naciones del mundo llegaron a un compromiso que posibilitó la creación de tal organismo, tal consenso se contempla en la Carta de las Naciones Unidas. Esta organización nacida en 1945, genera el marco inicial para una interacción pacífica entre las naciones del mundo y, desde entonces sus actividades han abarcado un amplio espectro de labores y organismos especializados.

Otro de los cambios fundamentales del mundo después del fin de las hostilidades, fue el auge de los movimientos de liberación nacional. El resultado fue un progresivo proceso de descolonización en las otrora dependencias de las potencias europeas. El convulso contexto en el cual una gran cantidad de naciones llegan a la vida independiente, así como el legado de un largo periodo

de colonización generó dinámicas de dependencia y una fuerte adversidad para el crecimiento económico.

De la guerra, solamente una economía industrializada emergió sin grandes daños físicos del conflicto; los Estados Unidos. Deseosos de mantener la privilegiada situación en que se encontraban, resolvieron implementar un programa de recuperación sin precedentes para los países de Europa que no lograban aún reconstruirse.

El Plan Marshall, puesto en marcha entre 1947 y 1951 contaba de acuerdo con Tassara con varios objetivos: “apoyar la reconstrucción de los países de Europa occidental arrasados por la Segunda Guerra Mundial, consolidar la hegemonía política y comercial de los Estados Unidos en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética” (Tassara, 2013, p. 13)

El Plan Marshall, no fue la única iniciativa para la cooperación en esa época. Se establecieron acciones que se fueron institucionalizando con el objetivo de crear foros permanentes de discusión y promoción de la cooperación internacional para el desarrollo. Del reconocimiento de la mencionada necesidad de que los estados cooperarán para lograr mejores resultados de crecimiento económico, surge en 1948 la que se convertiría en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (Tassara, 2013).

En la década de los 50's la perspectiva que la cooperación internacional para el desarrollo adquirió consideraba que el crecimiento económico era la clave para dejar atrás el entonces denominado *subdesarrollo*. Es importante considerar cuales son los principales actores de la cooperación en este momento histórico: los Estados y las organizaciones internacionales. En adición, no podemos dejar de considerar la emergencia de algunas organizaciones no gubernamentales, mismas que, progresivamente cobran mayor relevancia. De igual forma, las relaciones entre los socios del desarrollo siguen una lógica muy establecida de tipo jerárquico. (Tassara, 2013)

El contexto de la guerra fría y el progresivo proceso de descolonización generaron una lógica polarizante en el escenario internacional, que sin embargo, se vio desafiado por un incipiente movimiento de países no alineados. La Conferencia de Bandung, realizada en 1955, tuvo como resultado el establecimiento de principios que en el futuro, habrían de guiar al Movimiento de los Países No Alineados. Dado lo anterior, se puede comenzar a pensar en el término *Tercer Mundo* para identificar a las nuevas naciones poscoloniales que no se encontraban plenamente en el campo socialista o capitalista. (Tassara, 2013)

La década de los años 60's vio nuevas iniciativas desde las naciones agrupadas en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como lo fue la conformación del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD). Este órgano habría de coordinar los esfuerzos en torno a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). En adición, la cooperación internacional para el desarrollo comenzó a encontrar expresiones institucionales, con la formación de agencias específicas para la gestión de estas actividades. (Tassara, 2013)

En adición a la institucionalización, en los años 60's también se dio la iniciativa de la década del desarrollo, misma que hacía un llamado al incremento de las contribuciones a la cooperación internacional. Otra iniciativa destacable fue la Alianza para el Progreso en América Latina que, financiada por los Estados Unidos destinó una gran cantidad de recursos para la construcción de infraestructura en el continente. Dicha iniciativa, sin embargo, no habría de tener los resultados esperados dado el fin del compromiso político con ella en los Estados Unidos.

Los años 70 observaron el impacto de la crisis del petróleo, lo que desencadenó una ralentización del crecimiento económico. La disrupción energética junto con los cambios a la estructura financiera global derivados del fin de los Acuerdos de Bretton Woods impuso cambios a las dinámicas de la cooperación internacional para el desarrollo. Las cantidades destinadas al rubro de la cooperación por gran parte de los países donantes se vieron disminuidas en estos años, a la vez que la asignación de estos recursos atendió a criterios geoestratégicos más que de eficacia. (Tassara, 2013)



Una nueva modalidad de la cooperación internacional para el desarrollo que comenzó a cobrar cada vez mayor relevancia en los años setenta fue la cooperación sur-sur. Los orígenes de esta modalidad se remontan a la Conferencia de Bandung de 1955, sin embargo, fue hasta este momento que se concretó con la adopción del Plan de Acción de Buenos Aires. Esta agenda tuvo por objetivo promover la cooperación (particularmente técnica) entre países en desarrollo. (Tassara, 2013)

Las convulsiones económicas de los años setenta no supusieron únicamente cambios en torno a los montos destinados a la ayuda. Para los años ochenta los impactos económicos alcanzaron de lleno a las economías en desarrollo generando la crisis de la deuda. La respuesta desde los organismos financieros internacionales como el FMI y el BM fueron los Programas de Ajuste Estructural. Las acciones recomendadas fueron privatizaciones y recorte del gasto social, las cuales tuvieron un impacto sustancial sobre los niveles de desarrollo de los países que se vieron obligados a implementarlas.

Otro de los cambios que se vieron con respecto a la cooperación internacional para el desarrollo llegó en 1987, al publicarse el documento conocido como el Informe Brundtland. Este reporte introduce una dimensión de sostenibilidad a los esfuerzos encaminados a fomentar el desarrollo. El espíritu de este enfoque se resume en buscar la satisfacción de las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias (Brundtland, 1987)

La década de los años noventa trajo cambios sustanciales en la cooperación internacional para el desarrollo, como lo fue la disolución de la Unión Soviética (1991). Este evento significó el fin de la polarización de la guerra fría dado que el campo socialista experimentó una ruptura definitiva. Múltiples conflictos civiles derivados de la disgregación de algunos estados-nación como Yugoslavia, así como otros en Asia y África elevaron la proporción de la cooperación internacional para el desarrollo destinada a la acción humanitaria.

En términos conceptuales, la cooperación internacional para el desarrollo se vio influenciada por el concepto de *desarrollo humano* impulsado por Amartya Sen. Este concepto, de acuerdo con Tassara “[...] es la cantidad de opciones que tiene un ser humano en su propio medio, para ser o hacer lo que él desea ser o hacer. A mayor cantidad de opciones, mayor desarrollo humano, a menor cantidad de opciones, menor desarrollo humano” (Tassara, 2013, p. 28)

La innovación conceptual del desarrollo humano, encontró expresión en la práctica con la adopción del Índice de Desarrollo Humano. Esta medición con sus tres elementos: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno permite una mejor toma de decisiones. También en los años noventa, comenzaron las discusiones que daban mayor relevancia a la lucha contra la pobreza como objetivo de la cooperación internacional para el desarrollo.

La evolución de la cooperación internacional para el desarrollo, influida por los acontecimientos económicos, políticos y sociales de la época, aportó una serie de cambios a los actores tradicionales que juegan un rol en ella. La caracterización casi monopólica del estado como actor preponderante de la cooperación, dio paso a una progresiva flexibilización de este rol, permitiendo de esta manera el auge de otros. Las Organizaciones no gubernamentales adquieren un rol más notorio y más efectivo en sus intervenciones, mientras que otros actores oficiales no estatales entablan acciones que en su conjunto son denominadas cooperación descentralizada. Por otro lado, las empresas y actores filantrópicos privados destacan por una creciente actuación de la mano de conceptos como la responsabilidad social empresarial.

El nuevo milenio trajo consigo una renovada atención a las agendas coordinadoras en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron “[...] los principios ordenadores de la actual política de desarrollo y se reflejan en las estrategias y las prioridades operativas de todos los países y donantes internacionales”. (Tassara, 2013, p. 32) Los ocho objetivos buscan: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2. Lograr la enseñanza primaria universal, 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer, 4. Reducir la

mortalidad de los niños menores de 5 años, 5. Mejorar la salud materna, 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades, 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio orientaron de manera clara los esfuerzos de la cooperación internacional para el desarrollo en los años 2000 a 2015. La creación de una agenda con un alto grado de consenso a nivel internacional, permitió contar con un marco de referencia hacia el cual guiar las acciones de cooperación con miras a su consecución.

Si bien los objetivos fueron una declaración orientadora por parte de los gobiernos del mundo que no logró plenamente sus metas, las acciones emanadas de esta agenda tuvieron impactos reales. Un ejemplo de éxito en el marco de estos objetivos fue una reducción en las tasas de mortalidad que evitó que “9.7 millones de niños nacidos en el mundo en desarrollo en el cambio del milenio habrían muerto en sus primeros cinco años de vida” (Kenny, 2015, p. 86). Los ODM mantuvieron en la agenda internacional el compromiso con la cooperación internacional al proveer de un marco de referencia.

Un evento clave a destacar es la Conferencia internacional sobre financiación al desarrollo, llevada a cabo en Monterrey en 2002. Esta conferencia tuvo como propósito “promover la generación y difusión del financiamiento internacional al desarrollo necesario para lograr la erradicación de la pobreza, el crecimiento económico sostenido y la promoción de un sistema económico basado en la equidad” (Lallande, 2002, p. 69). Por útil que resulte un foro que genere compromisos en torno a la financiación al desarrollo, la Conferencia contó con dificultades como son la excesiva concentración de los recursos en pocos países. (Lallande, 2002)

Otra de los eventos que marcan la discusión de la cooperación internacional para el desarrollo en la actualidad fue el que dio pie a la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo en 2005. En esta declaración se contemplan cinco compromisos: 1. Apropiación, 2. Alineación, 3. Armonización, 4. Gestión por resultados de desarrollo y 5.

Rendición de cuentas mutua. Este enfoque en la eficacia de la ayuda continuo desarrollándose con el Foro de Busán (2011) que incluyó también cinco temas: 1. La construcción de una nueva arquitectura del partenariado global para el desarrollo; 2. La transparencia de la ayuda y la rendición de cuentas; 3. La priorización de la acción en los países frágiles; 4. El empoderamiento de la sociedad civil; y 5. Fortalecimiento del enfoque de género. (Tassara, 2013)

En 2015, con el fin del periodo contemplado para la consecución de los Objetivos del Milenio se hizo necesaria la adopción de una nueva agenda que coordinara los esfuerzos. La comunidad internacional respondió con la adopción de la Agenda 2030 y sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Esta agenda resulta muy ambiciosa puesto que es fruto de un proceso de consultas más amplio y busca que las acciones hacia la consecución de esta impacten en todos sus objetivos (United Nations, 2016).

En conclusión, la Cooperación internacional para el desarrollo ha tenido múltiples cambios a lo largo de su historia. Influenciada por el contexto histórico, político, económico y social que la rodea este campo ha articulado sus intenciones por medio de agendas y paradigmas que reflejan los consensos o falta de ellos en la comunidad internacional. En el desarrollo de la Cooperación internacional para el desarrollo vemos el auge de nuevos actores y la introducción de nuevas modalidades de acción.

Como se ha podido apreciar, la historia que se ha desarrollado de la Cooperación Internacional para el Desarrollo es una narrativa de los Estados y sus iniciativas. En la mayoría de sus iniciativas, incluso aquellas que se enmarcan en agendas internacionales, es el Estado el actor preponderante.

De la monopólica y apabullante presencia del estado como actor del desarrollo en los inicios de la cooperación, caminamos progresivamente a un ambiente en donde más actores toman lugar. Asimismo, los actores como el estado van flexibilizando su presencia, colaborando con otros como las organizaciones de la sociedad civil, empresas, sectores académicos, y otros de particular interés para este capítulo como lo son las entidades subnacionales. Ciudades, municipios, estados y otras entidades oficiales no estatales cobran

cada vez mayor relevancia por lo cual, es importante estudiarlas y conocer sus objetivos y motivos al entablar acciones de cooperación internacional para el desarrollo.

Una vez descrita la evolución histórica de la cooperación internacional para el desarrollo, es imprescindible discutir de manera pormenorizada a sus actores. Este análisis parte de un entendimiento de la cooperación como un tema de vivo, en que la interacción de sus actores, así como su colaboración y desencuentros configuran un sistema diverso y vibrante.

La historia de la cooperación internacional para el desarrollo, nos permite vislumbrar la evolución de un fenómeno interesante. Sin embargo, es indispensable desglosar el concepto en sus partes. Enfocándonos en la primera palabra, cooperación, que parte del verbo cooperar, notamos así en primera instancia que hablamos de un verbo; es decir, una palabra que indica una acción.

Cooperar, de acuerdo con la Real Academia Española cuenta con dos principales acepciones. La primera es, obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común. La segunda es, obrar favorablemente a los intereses o propósitos de alguien. Estas dos definiciones nos remiten a una esencia colaborativa inherente al concepto.

Por otro lado, al hablar de la cooperación internacional para el desarrollo y sus actores, un punto clave es determinar que se entiende por actor. Es decir, describir cuales son los atributos de esto así como el objeto que de su actuar o sus objetivos. Una primera aproximación a esto, la podemos obtener desde el significado de la palabra, de acuerdo con el diccionario panhispánico de dudas, actor tiene el sentido general de persona que interviene o toma parte en algo.

Habiendo visto que los interesados toman parte de manera colaborativa, hace sentido la cooperación internacional para el desarrollo como concepto. Este se puede ver en términos muy abstractos como un espacio de interacción de múltiples actores cada uno de ellos con intereses muy disimiles, estrategias

diversas y objetivos dispares (Degnbol-Martinussen & Engberg-Pedersen, 2003).

En el contexto inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, se configuró un escenario en que se aprecian dos tipos de actores. En primer lugar, los Estados, en particular aquellos vencedores del gran conflicto mundial. En segundo, los incipientes organismos multilaterales y agencias especializadas que se desprenden del mismo.

1.3 La gobernanza multinivel en el contexto de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada.

Los procesos de complejización observados en la arena internacional no son una realidad exclusiva de estos sino que, por el contrario, responden a una serie de procesos más amplios que engloban la transformación del mundo en su conjunto. La evolución del mundo en el siglo XX es una realidad que se aprecia en los niveles internacional, nacional y local.

El mencionado incremento de la complejidad en la actualidad se puede observar en dos aspectos. Por un lado, en la realidad económica, política, social y la insuficiencia de las categorías tradicionales para entenderlas, mismas que asumían que el Estado tenía capacidad plena para dirigir los destinos de la sociedad. El segundo aspecto se observa en las nuevas relaciones entre los actores, estatales y no, para incidir en la sociedad. No es posible asignarle responsabilidad única a alguno de estos aspectos, resulta más apropiado entenderlos como aspectos concurrentes (Porrás, 2019)

La gobernanza entonces no surge de manera espontánea, sino que emerge en un contexto de crisis, de transformación, donde una mayor cooperación es necesaria. Si anteriormente, las funciones rectoras de la sociedad se veían limitadas a las actividades de gobierno, particularmente las asociadas a los niveles centrales en el marco del Estado-nación, y esto resultaba suficiente; en la actualidad se observa que esto ya no es el caso. Con el paso de los años y la gobernanza evolucionó al adaptarse a los retos con que la sociedad se enfrentaba (Porrás, 2022).

Un mundo distinto, demanda nuevas perspectivas. Un mundo renovado necesita de instrumentos de análisis novedosos. Por lo anterior, es indispensable dejar de lado las limitaciones tradicionales (Gamble et al., 1996). Ilustrando lo anterior, en la actualidad observamos que, las entidades subnacionales, en México y en el mundo encuentran formas novedosas de articular sus intereses y subsanar sus necesidades de manera paralela a las de los gobiernos centrales.

Ante esta realidad, se requiere, un marco explicativo que procure avenidas de comprensión de los fenómenos de cambio en la interacción de los gobiernos locales con otras entidades ya sean de índole gubernamental, del sector social o parte de la iniciativa privada. Estas relaciones se constituyen de autoridad, decisión, colaboración; en suma, de lo necesario para la satisfacción de necesidades y demandas de la sociedad.

Este apartado, tiene precisamente por propósito el proveer de una base teórica que permita explicar las interacciones que se observan entre los diferentes niveles de gobierno y otros actores. Para ello, es necesario plantearse la pregunta ¿Qué es la gobernanza? Para encontrar una respuesta, es imprescindible considerar que cualquier acercamiento al término gobernanza cuenta con un amplio espectro de retos.

Considerando esta realidad, la manera de abordarla necesariamente ha de partir del hecho de que la gobernanza es polisémica. Lo anterior es decir que tiene una multiplicidad de significados, definiciones, aplicaciones e interpretaciones. Esta diversidad incluye definiciones consolidadas y otras no tanto, sin embargo, esto no reduce su utilidad puesto que es posible emplearla como un término paraguas. Es entonces la gobernanza una aproximación flexible donde existen múltiples perspectivas en convivencia (Porrás, 2019).

La multiplicidad y amplitud del concepto de gobernanza es tal que existen opiniones que la tildan de concepto vacío. Podría pensarse que significa todo y nada, no teniendo entonces utilidad práctica. Sin embargo, esta sería una postura injusta dado que como argumenta Alva, el desorden de la literatura “no implica que esta no tenga una utilidad al menos considerable al

momento de analizar los escenarios actuales en que se desarrollan las problemáticas públicas [...]”.(2018, p. 1)

La diversidad de aproximaciones a la gobernanza pudiera acarrear consigo dificultades para comprender a que nos referimos. Por lo anterior, una breve revisión de definiciones es indispensable. Desde el sistema de Naciones Unidas, la gobernanza es entendida como “el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Son los mecanismos complejos, procesos, relaciones e instituciones a partir de los cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses [...]” (Blunt & Rondinelli, 1997, p. 9)

De una manera bastante amplia, la perspectiva del PNUD considera un marco de acción amplio. Para ellos, la gobernanza trasciende al Estado incorporando otros actores declarando que “[la] gobernanza abarca cada institución en la sociedad, de la familia al Estado” (Blunt & Rondinelli, 1997). Así pues, la gobernanza es de alcance amplio y es una especie de dialogo por medio del cual los múltiples actores que participan en la sociedad organizan su actividad.

Por otro lado, Aguilar habla de la gobernanza como un concepto descriptivo del cambio en las relaciones entre gobierno y sociedad. Ilustra que desde la emergencia del concepto, este ha sido consistente en describir como la acción de los gobiernos ha sido rebasada como único rector de la sociedad. Asimismo define la gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos [...]” (L. F. Aguilar Villanueva, 2015, p. 68)

Coincidiendo con la idea de que la gobernanza va más allá del estado incluyendo a otros actores tenemos la definición de Kooiman que considera que “es una mezcla de todo tipo de esfuerzos de gobierno por todo tipo de actores socio-políticos, públicos y privados; que ocurren entre ellos a niveles diferentes, en diferentes modos y órdenes de gobierno” (2003, p. 3). De tal forma que los asuntos de la sociedad pueden no ser exclusivos de un actor,

por lo que pueden ser compartidos entre el Estado y otros actores, o en otros casos, entre diferentes niveles de gobierno y otro.

Existen también otras perspectivas de tipo policéntrica ¹ que consideran a la gobernanza como un proceso. Entre estas podemos encontrar la definición de Whittingham Munévar que propone que “Gobernanza es la realización de relaciones políticas entre diversos actores involucrados en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público [...]” (2010, p. 222)

Como se ha podido apreciar, son muchas las aproximaciones posibles a la gobernanza. Entonces, buscar una esencia de esta es un esfuerzo titánico y, en última instancia, probablemente inútil. Otra avenida más viable para poder recorrer el cuerpo teórico de la gobernanza sería abocarse en torno a aquello que la ocupa. Esto es, como propone Porras “trabajar en los problemas fundamentales implícitos” (2022, p. 47)

La perspectiva anteriormente señalada ya venía siendo trabajada desde años anteriores, planteando la posibilidad de ver la gobernanza como: coordinación entre actores para la resolución de problemas como la cooperación, la autoorganización, la rendición de cuentas, el timoneo efectivo de los gobiernos y la interdisciplinariedad (Porras, 2019). Esta coordinación tiene por fin lograr objetivos comunes.

Como se ha podido observar, la gobernanza es un campo con una amplitud extraordinaria. Mucho se ha escrito sobre ella, por lo que esfuerzos como el de Horvath, realizan un gran servicio por medio de una revisión crítica de la literatura buscando los puntos en común de esta. De su exhaustiva revisión elabora una definición compuesta de la gobernanza: como un conjunto de estructuras, regulaciones, reglas, normas, estándares, mecanismos, procesos y prácticas formales e informales que son origen y medio de reproducción de las relaciones entre actores y sus valores. (Horvath, 2017)

¹ La perspectiva policéntrica “es más multidisciplinaria, hay definiciones desde disciplinas como la sociología, la antropología, la psicología social y la ciencia política [...]” (Whittingham Munévar, 2010, p. 221).

Se observa entonces que en términos de gobernanza, el concepto se debe entender en el contexto de cambios en las relaciones entre actores y del poder y autoridad que hay en estas. Vemos, que este cambio de los métodos de gobierno organizados en torno a los gobiernos centrales va hacia otros niveles (entidades federativas y municipios en el caso de México) y otros actores. Dado que estos cambios como destaca Levi-Faur, se dan en múltiples direcciones, ya sea con una lógica vertical u horizontal, de forma que el destino de este poder (Levi-Faur, 2012)

Como hemos visto, la gobernanza se preocupa por las relaciones entre los distintos actores de múltiples tipos para la consecución de objetivos. En este tenor, podemos concluir que existe un entramado de relaciones en las que participan los tres niveles de gobierno (en el caso de México), actores internacionales como Estados, organismos internacionales, otras entidades subnacionales. Se configura entonces la gobernanza multinivel, que según Moya “evoca un escenario de toma de decisión y procesos de política pública abiertos e integrados vertical y horizontalmente” (2013, pp. 62-63)

La gobernanza multinivel representa una respuesta teórica a la creciente interdependencia y complejidad inherente al mundo globalizado de la actualidad. Las dificultades de la agenda pública trascienden las fronteras nacionales y los límites de las atribuciones y capacidades de los gobiernos centrales, por ello, se requiere la participación de múltiples actores y en distintos niveles de gobierno para aportar potenciales soluciones efectivas.

El enfoque de la gobernanza multinivel tiene sus orígenes en Europa. Marks, Hooghe y Blank, buscaron explicar la dilución de la soberanía de los Estados miembros de la Unión en la esfera supranacional. Plantean que el modelo no rechaza la relevancia y de hecho la preponderancia de los gobiernos y arenas nacionales. Asimismo, postulan que las capacidades de decisión se comparten entre niveles (1996)

En este tenor, el término gobernanza multinivel de acuerdo con Saito-Jensen busca capturar y entender los procesos políticos relacionados a la emergencia de instituciones supranacionales como la Unión Europea y facilitar

el análisis de los procesos descentralizados de toma de decisiones, en los cuales los gobiernos de nivel subnacional y la sociedad civil han adquirido una influencia creciente (Saito-Jensen, 2015).

Así pues, la gobernanza multinivel supone un modelo de toma de decisiones que involucra a múltiples niveles de gobierno. Este enfoque contempla que los problemas políticos, así como las políticas públicas que pueden solucionarlos no se circunscriben exclusivamente a las fronteras nacionales. Por lo anterior, necesariamente se requiere la participación y cooperación de diversos niveles de gobierno.

La gobernanza multinivel se caracteriza por una distribución de la autoridad y responsabilidad entre diferentes niveles de gobierno y, de igual manera, por la interacción y cooperación entre ellos. Estos niveles pueden incluir gobiernos centrales, instituciones supranacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y, crucialmente, gobiernos regionales o locales. Hooghe y Marks aseveran que: “La autoridad centralizada ha dado paso a nuevas formas de gobernar. La autoridad formal ha sido dispersada de los gobiernos centrales tanto hacia arriba a las instituciones supranacionales, como hacia abajo a los gobiernos regionales y locales” (Hooghe & Marks, 2010)

Esta teoría contempla que los diferentes niveles de gobierno cuentan con un margen de autonomía que les permite tomar decisiones en el ámbito de sus atribuciones. Lo anterior, no impide que los distintos niveles se encuentren interconectados y, por lo tanto, se vean afectados por las disposiciones de otros niveles de gobierno. Esta situación vuelve indispensable la coordinación entre los diversos actores en el sistema de gobernanza.

La aproximación de la gobernanza multinivel supone también la existencia tanto de jerarquía como de horizontalidad. No se niega el rol coordinador de los gobiernos centrales y establecimiento de marcos normativos generales, sino que se ve junto con la capacidad de los gobiernos locales de operar con un margen de autonomía que permite adaptar las políticas públicas a los contextos y realidades locales.

En la gobernanza multinivel, se toma en cuenta y se da importancia al papel de las redes de actores no gubernamentales. Estas generalmente son entendidas como organizaciones no gubernamentales, grupos de expertos, empresas, académicos. El papel que juegan es fundamental, dado que colaboran en la formulación y en su caso implementación de políticas públicas. Su conocimiento especializado es clave al presionar en favor o en contra de cambios (lobbying) o participando en distintas capacidades en la toma de decisiones.

De acuerdo con Hooghe y Marks la teoría de la gobernanza multinivel se puede clasificar en dos tipos no necesariamente excluyentes el uno del otro: El tipo I de gobernanza está basado en el federalismo y se opera en pocos niveles, la unidad de análisis en este caso es el gobierno específico. En esta tipología las jurisdicciones son de propósito general, es decir, cuentan con una gran variedad de funciones. Asimismo, la membresía de las jurisdicciones es generalmente territorial y aquellas de nivel inferior se encuentran contenidas en los niveles más altos. No existen en esta tipología muchos niveles jurisdiccionales, por el contrario, se ven generalmente limitados a unos cuantos. (Hooghe & Marks, 2010)

El segundo tipo de gobernanza, el Tipo II, es uno en el que las jurisdicciones son específicas a la tarea que se proyecta desempeñen, las membresías se intersectan y operan en múltiples niveles y en distintos espacios territoriales. La concepción orientada a tarea del tipo II supone que hay jurisdicciones determinadas no por un espacio territorial, sino por la actividad que realizan, por lo que se puede entender en términos sectoriales, por ejemplo: la jurisdicción de aguas, la de seguridad pública, transporte, entre otras. (Hooghe & Marks, 2010)

1.4 Marco conceptual sobre la paradiplomacia.

Este apartado tiene por objetivo la presentación del marco conceptual de la paradiplomacia. Esto se realiza por la exposición de las distintas propuestas de los autores de referencia en el campo. Realizado lo anterior es posible entender ¿Qué se entiende por paradiplomacia desde la teoría? Es decir, que

es la paradiplomacia para los autores. Por otro lado, se explora también de que ha hablado la paradiplomacia y cuáles son sus temáticas.

De igual forma, se pretende abordar la relación entre el concepto de la paradiplomacia y de la cooperación descentralizada. Se entiende entonces a la cooperación descentralizada como una parte de la paradiplomacia. Estos elementos, permitirán comprender los alcances y limitaciones de la paradiplomacia como concepto, así como la necesidad de plantear una definición de trabajo que responda a las realidades de la práctica desde el estado de Colima.

1.4.1 ¿Qué se entiende por paradiplomacia desde la teoría?

La presente sección temática comienza por el abordaje de las distintas conceptualizaciones que la literatura contemporánea hace del concepto para diplomacia. Uno de los primeros abordajes conceptuales es el que hace Ivo Duchacek, quien parte del reconocimiento de los motivos que tienen los gobiernos regionales para su actuar internacional y los clasifica en cuatro formas: 1) micro diplomacia regional transfronteriza, 2) micro diplomacia trans regional, 3) para diplomacia global, 4) proto diplomacia. (Duchacek & Duchacek, 2019)

Los primeros dos conceptos mencionados se distinguen entre sí en función de dos variables, la contigüidad de los participantes de los contactos y la formalidad de los patrones con que se conducen las actividades. Por el contrario, la diplomacia global trasciende las relaciones con otras entidades sub nacionales y se embarca en la interacción con agencias de gobiernos nacionales extranjeros. Finalmente, la proto diplomacia global de acuerdo con Duchacek es la que imprime un carácter separatista en los vínculos de la entidad en cuestión con el exterior. (Duchacek & Duchacek, 2019)

Al abordar el concepto, de acuerdo con Paquin, una de las características de la para diplomacia se encuentra en el actor que la desempeña, mismo que se encuentra formalmente mandatado por el gobierno sub nacional para canalizar sus intereses en el exterior. (Paquin, 2020) Sin embargo, el mandato que reciban las agencias u oficinas mandatadas por las

entidades subnacionales se encuentra en todo caso dentro de una zona ambigua dado que los gobiernos que las originan no son sujetos de derecho internacional (Paquin, 2020)

Otros abordajes de la para diplomacia parten desde los motivos que tienen las entidades sub nacionales para embarcarse en ellas. Michelmann asevera que en las razones económicas que subyacen en la promoción de los intereses en el exterior, se puede encontrar la principal motivación. Un punto de divergencia se observa en cuanto que incluso al tomar en cuenta las consideraciones políticas de la para diplomacia, estas a diferencia del concepto amplio de Duchacek, en particular el de proto diplomacia; son consideradas al menos como parcialmente mezcladas con consideraciones económicas (Michelmann, 1990).

Kuznetsov, arguye que la paradiplomacia a través del desarrollo de la discusión académica se perfila como un término amplio, englobando todo tipo de acción regional; incluyendo aquellas motivadas políticamente. Precizando el concepto lo define como “una forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier tipo, el núcleo del cual consiste en acciones auto sostenidas de los gobiernos regionales con actores extranjeros gubernamentales y no gubernamentales” (Kuznetsov, 2014)

Dentro del cuerpo de la literatura también se aborda la paradiplomacia desde la conveniencia o los potenciales efectos perniciosos de la misma. Chatterji y Saha exploran la faceta de la paradiplomacia en función de la tensión existente entre los gobiernos centrales y las entidades subnacionales. Se ocupan con la pregunta ¿Es la paradiplomacia un activo o amenaza para el Estado? Desde la perspectiva de la India, mencionan la necesidad de llegar a un consenso sobre los alcances y límites con que la para diplomacia se ha de desarrollar por parte de los diferentes gobiernos locales (Chatterji & Saha, 2017).

Es importante tomar en cuenta que dentro de la literatura, a pesar de la amplitud de las acciones para diplomáticas, son de igual importancia las limitaciones de la misma. Zeraoui establece claramente que la rectoría del

Estado central en la política exterior no se ve cuestionada. Sus prerrogativas y poderes son amplios y le permiten conducir su relación con el exterior con independencia de los cambios en los patrones y actores de la arena internacional. (Zeraoui, 2019)

Por otro lado, Lecours aborda la paradiplomacia señalando los diversos propósitos a los que la misma puede responder, siendo estos económicos, culturales, políticos, entre otros. Crucialmente, también se contempla la perspectiva del desarrollo en particular desde las regiones del sur global. En el contexto anterior, existe espacio para la construcción de capacidades y margen para las relaciones entre distintas entidades subnacionales del norte y el sur globales. También argumenta que el establecimiento de acciones paradiplomáticas necesariamente requiere de la creación de estructuras que dirijan y administren los resultados de estas, lo cual conlleva oportunidades y peligros para los actores subnacionales que los establezcan (Lecours, 2008).

La mayoría del cuerpo de literatura se ha preocupado con las dimensiones económicas, culturales y políticas de la paradiplomacia. Magdalena Kania hace un abordaje desde una perspectiva normativa, explorando la potencialidad de los actores subnacionales para entablar actividades paradiplomáticas en el campo de la cooperación al desarrollo. Asevera entonces que a pesar de la dominación de otras consideraciones, el aumento de la interdependencia de los actores en la arena internacional ha ocasionado que los gobiernos subnacionales sean capaces debido a la institucionalización de la ayuda al desarrollo, de establecer y desarrollar relaciones de carácter diverso con actores tanto estatales como no estatales (Kania, 2019).

En cuanto a la cooperación descentralizada, Hafteck la describe como un concepto en evolución localizado en la intersección de dos campos madre: la cooperación para el desarrollo y las relaciones municipales internacionales. Su definición la contempla como “relaciones colaborativas sustanciales entre gobiernos sub nacionales de diferentes países, aspirando al desarrollo sustentable local, implicando alguna forma de intercambio o apoyo llevado

cabo por estas instituciones u otros actores basados localmente” (Hafteck, 2003, p. 336)

Por otro lado, Mesa, González y Yepes abordan la Cooperación Internacional Descentralizada, definiéndola como “respuesta ante la necesidad de cooperar entre los entes sub nacionales”. Parten desde un enfoque del sur global, particularmente desde la manifestación del concepto como “una herramienta de la gestión internacional de los actores sub nacionales” (Mesa et al., 2020, p. 239). Reconocen la aparición del concepto en la IV Convención de Lomé ente la Unión Europea con los países de África, Caribe y Pacífico, Este nacimiento en un sentido normativo, no supone un reemplazo de las modalidades tradicionales de la cooperación, sino que se concibe como un complemento a las mismas.

Esther Ponce, analiza la cooperación internacional para el desarrollo local, de una manera ligada a la cooperación descentralizada; ambas en su perspectiva analítica como parte de la para diplomacia; es decir como “expresiones de la acción internacional de los gobiernos locales”. Destaca de igual forma, las nuevas responsabilidades que recaen sobre los gobiernos sub nacionales en torno a su desarrollo, ya sea esto por la estructura del estado o por la naturaleza de la arena internacional. La evolución en las circunstancias demanda de los actores locales una adaptabilidad y búsqueda de nuevas herramientas y alternativas innovadoras respecto a sus necesidades del desarrollo, es decir, “ha originado que diversos gobiernos locales se vean emplazados a cooperar con sus pares en otros países con la denominada cooperación descentralizada” (Ponce Adame, 2018, p. 91).

Al describir Ponce la cooperación descentralizada como expresión de la acción internacional de los gobiernos locales, se hace una liga lógica con el concepto de paradiplomacia. Sin embargo, es importante analizar la manera en que esto se encuadra, dado que se describe en términos reactivos, es decir, nuevas condiciones les fueron dadas a los gobiernos locales y estos entablan las acciones de cooperación en respuesta a estas. Lo anterior contrasta con otros abordajes de la para diplomacia en términos más proactivos como es en el caso del abordaje de Michelman, quien la enmarca en términos de su interés

económico, de manera que toma forma principalmente en términos de promoción de las exportaciones o acciones para la atracción de inversión extranjera directa.

Estepa y Lallande, abordan la cooperación en términos institucionales. Poniendo un especial énfasis en “establecer reglas de coordinación tanto dentro de los países como entre gobiernos nacionales, locales y otros actores internacionales, los practicantes de la cooperación internacional se encuentran en mayor capacidad de cumplir con los objetivos trazados”. Esta preocupación por la institucionalización de la cooperación descentralizada se aborda desde un estudio de caso, concretamente en el del departamento de Cundinamarca, Colombia. Son múltiples los ejercicios que proponen en pro de la institucionalización: legislación ad hoc, definición de objetivos explícitos, establecimiento de una institución permanente y estable, sistemas de control y registro, recursos permanentes, personal capacitado y especializado, procesos de evaluación sistemática mecanismos de rendición de cuentas e instrumentos a favor de la coordinación con respecto a los objetivos globales de desarrollo (Estepa & Lallande, 2017).

En torno a la cooperación descentralizada, son múltiples los abordajes, sin embargo, el de Estepa y Lallande me parece de particular importancia. Su enfoque en términos institucionales tanto para la cooperación descentralizada, como para la para diplomacia, muestra la factibilidad de explorar estos conceptos en términos prácticos. Su artículo establece una serie de acciones a favor de la institucionalización, que bien podrían desembocar un aumento en términos cuantitativos de la acción exterior (en este caso de Cundinamarca), así como en términos cualitativos, es decir en mayor efectividad.

El trabajo de Estepa y Lallande se ve reforzado de manera indirecta en su argumento en pro de la institucionalización de la cooperación descentralizada, gracias a un trabajo previo de Niño Amezquita, sobre las instituciones departamentales y la cooperación descentralizada en Boyacá. En este se asevera que el departamento (nivel de gobierno en Colombia) se vio en dificultades para asumir la responsabilidad de nuevas funciones como lo son sus relaciones con actores externos a la luz de políticas descentralizadoras.

Esta circunstancia no es exclusiva de este departamento, argumenta entonces que de los 32 departamentos en Colombia, solo el 42% contaban con evidencia que indicase alguna acción exterior (Amezquita, 2015)

En el caso de México, Ponce y Sánchez abordan la cooperación descentralizada a la luz de los diez años de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Esta iniciativa de la Senadora Rosario Green que busco el reconocimiento de la participación de otros actores, una vez aprobada, solo tuvo por sujeto a la Administración Pública Federal. Sin embargo, el no haber sido reconocidas formalmente en el instrumento correspondiente no supuso un alto a las acciones de cooperación descentralizada de los gobiernos locales de México. Las autoras identifican áreas de oportunidad importantes en el ámbito, como lo son: “el fortalecimiento de los gobiernos locales para mejorar sus prácticas de cooperación internacional para el desarrollo” o la “adaptación del marco jurídico que incluya la participación de los gobiernos sub nacionales como actores clave y estratégicos de la CID, generando un arreglo institucional ad hoc” (Ponce & Sánchez, 2021, p. 131).

Ponce y Sánchez hacen una contribución valiosa al campo de la cooperación descentralizada y la para diplomacia en el caso mexicano. Identifican con agudeza los múltiples desafíos que enfrentan los gobiernos locales, y los respaldan con argumentos sólidos basados en el camino de aprobación de la iniciativa de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). Sin embargo, sus desafíos no son acompañados con propuestas específicas con miras a superarlos. Ciertamente la manera en que se redactaron los mismos deja entrever potenciales vías de acción, pero en definitiva no abunda más allá del enunciado. Su trabajo pavimenta el camino hacia un desarrollo a profundidad de las soluciones a los desafíos que plantean.

De acuerdo con Ruiz Seisdedos, la cooperación descentralizada en general cuenta con dos tipos de actores: entes locales y comunidades autónomas. (Ruiz Seisdedos, 2013) La caracterización mencionada, hace referencia a los distintos niveles de gobierno existentes en España, mismos

que no corresponden a la realidad en otros, siendo necesaria entonces una equivalencia; en el caso de México los actores descritos son aproximadamente análogos al municipio y la entidad federativa respectivamente.

Existen dos maneras escalas para la concepción de la cooperación descentralizada como concepto. El más amplio, contempla a cualquier actor no estatal como un agente de manera que, tanto los demás niveles de gobierno, como los agentes privados y de la sociedad civil. Otra perspectiva es la española, más estrecha, en la que la cooperación descentralizada surge de los entes públicos no estatales (Ruiz Seisdedos, 2013).

Relacionado con la concepción estrecha de la cooperación descentralizada, de acuerdo con Grandas Estepa, en España el concepto se circunscribe a las autoridades locales (es decir no centrales) y es:

[...] aquella que realizan o promueven los poderes descentralizados o locales, es decir, los ayuntamientos, diputaciones, cabildos insulares y gobiernos autónomos, exclusivamente, directa o conjuntamente con las entidades de la sociedad civil, como las ongd, fundaciones, asociaciones juveniles, universidades, centros de investigación, partidos políticos, sindicatos, etc. (Grandas Estepa, 2010, p. 51)

La existencia de una definición común a la Unión no significa de ninguna manera que esta sea la única para sus miembros, o que no exista un amplio debate en torno a los alcances de lo que se entiende por cooperación descentralizada en diferentes entornos.

Razo, K. et al. (2023) identifican a la cooperación descentralizada como una de cuatro principales modalidades de la paradiplomacia (siendo las otras tres: hermanamientos, pertenencia a redes, alianzas y/o asociaciones internacionales y el posicionamiento del territorio). Señalan que esta modalidad es eficaz debido a una tendencia a la centrarse en proyectos específicos con agentas puntuales.

La cooperación descentralizada en México cuenta con una serie de características comunes como lo son la concentración geográfica de las

contrapartes de las autoridades locales mexicanas (la mayoría de los socios se encuentran en América del Norte). Una segunda característica es la tendencia de esta actividad a concentrarse en algunas áreas temáticas de manera que vemos una preponderancia en los temas de educación, cultura, turismo, comercio, ciencia y tecnología, desarrollo y capacitación de recursos humanos, inversión y medioambiente.

Del anterior ejercicio de exploración se extraen diferentes lecciones. Las hay de naturaleza conceptual, tanto en el caso de la cooperación descentralizada, como en el de la para diplomacia. El cuerpo de la literatura, permite concluir que ambos son conceptos flexibles y que continúan en cierta medida en construcción como resultado de la evolución de las mismas fuerzas que los vieron nacer. Las interacciones entre los actores de la arena internacional continúan cada vez más complejas, lo que demanda que los conceptos respondan en lo que se entiende por ellos.

Un aspecto importante que se extrae de este ejercicio es la inexistencia de un cuerpo teórico específico que aborde la cooperación descentralizada. Es decir, que no existe como tal una teoría de esta. Este es el caso también de la cooperación internacional para el desarrollo en un sentido más amplio. Sin embargo, también es reconocible que la importación de aproximaciones teóricas de otras ciencias sociales puede subsanar esta situación, no solo en un sentido formal, sino como herramienta para aportar una nueva perspectiva. Potencialmente, el cuerpo teórico de la gobernanza sea lo suficientemente flexible para el análisis e interpretación de estos conceptos.

De los abordajes metodológicos, se puede concluir con certidumbre que una aproximación predominantemente cualitativa responde a las necesidades de los conceptos que se busca abordar en cuanto a que reconoce la dificultad analizarlos en términos puramente cualitativos. Sin embargo, no se puede dejar de lado que un rol auxiliar a para los métodos cuantitativos, particularmente en sus aspectos estadísticos descriptivos puede ser necesario para capturar las particularidades de esta área de las ciencias sociales. Asimismo, la mayoría del cuerpo de la literatura coincide en la utilización de

estudios de caso, esto no como herramienta puramente descriptiva, sino como catalizador de entendimiento para explorar causas y relaciones entre variables.

Temáticamente, se puede apreciar un claro hueco en la literatura en términos normativos y prescriptivos. Si bien se cuenta con una solidez y diversidad conceptual, es decir, que existe un consenso sobre lo que constituye la cooperación descentralizada y la para diplomacia, no se ha explorado a cabalidad la intersección de estos dos conceptos; misma que si bien se encuentra reconocida no se explica con claridad. En adición, se puede ver una abundancia de estudios de caso que describen ambos conceptos. Lo que no se aprecia son trabajos que se embarquen a profundidad en torno a lo que hay que hacer para mejorar el actuar exterior de las entidades subnacionales ya sea en términos jurídicos o en acciones concretas de política pública.

Ambos conceptos, paradiplomacia y cooperación descentralizada se encuentran relacionados estrechamente. En términos generales, la paradiplomacia ha de entenderse como las actividades realizadas por las entidades subnacionales (ciudades, municipios, estados, provincias, etc...) con otras entidades extranjeras, como gobiernos nacionales, organizaciones internacionales u autoridades locales homólogas. Por medio de la paradiplomacia los gobiernos locales promueven sus intereses y metas o entablan acciones en el ámbito de sus atribuciones y competencias.

Por otro lado, la cooperación descentralizada hace referencia a las acciones de colaboración e intercambio de diversas índoles entre entidades subnacionales de varias naciones. La cooperación puede darse en diferentes sectores temáticos como lo son: desarrollo económico, educación, cultura, medio ambiente y salud. Esta colaboración se da de manera directa entre los actores subnacionales, es decir, los respectivos gobiernos nacionales no intervienen en la interacción en comento.

La relación entre la paradiplomacia y la cooperación descentralizada es que esta última se ve beneficiada de manera sustancial de la primera. La paradiplomacia facilita la identificación y facilita las oportunidades de

cooperación, estableciendo relaciones con entidades extranjeras se pueden entablar proyectos y programas conjuntos. De igual manera, la paradiplomacia, en tanto que es generadora de interacción, propicia el interés y confianza claves para que la cooperación descentralizada se desarrolle con regularidad. La paradiplomacia y la cooperación descentralizada son conceptos interrelacionados que en su ejercicio se refuerzan mutuamente.

1.4.2 La temática de la paradiplomacia

A lo largo del último tercio del Siglo XX y lo avanzado del XXI en México se ha podido constatar un aumento significativo de las actividades de cooperación descentralizada de entes subnacionales, es decir, de municipios y estados. Esta situación responde a los cambios inherentes tanto nivel externo (la globalización), como aquellos internos, es decir, la transformación del cuerpo legal que posibilita la interacción de las autoridades locales con sus homólogos en otras latitudes.

La cooperación descentralizada se lleva a cabo por medio de múltiples mecanismos, y de diversas maneras. De acuerdo con Velázquez y Schiavon (2011), se pueden apreciar acciones como:

“el establecimiento de esquemas de cooperación con organismos internacionales o con agencias de cooperación internacional, la firma de acuerdos en temas específicos con otras entidades subnacionales externas, la atracción de inversiones extranjeras, la promoción de sus productos locales en los mercados internacionales, el fomento al turismo [...]” (Schiavon & Velázquez Flores, 2011, p. 1).

Lo mencionado por Velázquez y Schiavon ciertamente no representa la totalidad de las acciones que se engloban dentro de este marco. Son destacables también otro tipo de asociaciones como lo son los acuerdos de hermanamiento de municipios y estados.

Continuando con las particularidades de la cooperación descentralizada, podemos ver que la manera en que esta se lleva a cabo cuenta con la gran fortaleza de su diversidad. Esta pluralidad se manifiesta de diferentes maneras,

desde sus actores, los intereses que la originan, las formas en que se implementa, las estrategias (o ausencia de ellas) que orientan su accionar. Así pues, este concepto escapa las definiciones precisas, y esto dificulta el análisis de su práctica.

El caso mexicano no es el único que presenta estas dificultades al abordar la cooperación descentralizada, en otros países, por ejemplo España cuentan con esta dificultad surgida de la diversidad inherente a la práctica siendo entendida la cooperación descentralizada como:

“[...] tanto a las actuaciones consideradas como AOD financiadas y promovidas desde instituciones descentralizadas entre las que se encontrarían los ayuntamientos, diputaciones, cabildos, diputaciones forales e insulares, así como las propias comunidades autónomas y las agencias de desarrollo e instituciones dependientes de las mismas.”(Gómez Gil, 2010)

Esta aproximación destaca las dificultades inherentes al tema puesto que se señala de igual forma que la definición española no coincide con la de la Unión Europea.

Otra situación retadora en torno a la cooperación descentralizada es la escasez de información con respecto a los volúmenes de la misma, esto a pesar de la gran diversidad de maneras en que esta se expresa. Es decir, sabemos que existe una gran actividad de cooperación internacional para el desarrollo, pero no podemos precisar o cuantificar con detalle. Esto debido a que estas prácticas se llevan a cabo de maneras formales (reglamentadas por el marco jurídico vigente) e informales (las que no se rigen por marco jurídico actual)

En México, la forma más destacada en que los gobiernos locales entablan estas acciones es por medio de los Acuerdos Interinstitucionales, figura que se encuentra contemplada en las leyes nacionales. Estos instrumentos, versan sobre temas muy diversos, siempre y cuando estos estén dentro del ámbito de las atribuciones legales de la entidad firmante. Estas

acciones se pueden consultar dentro del registro correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Existe también la dificultad asociada a las partidas presupuestales con las que se llevan a cabo acciones de cooperación descentralizada, las formales y las informales. Este problema no es exclusivamente mexicano, sino que se reproduce en otras latitudes. En España destaca que gran parte de las entidades locales no cuentan con una partida específica para sus labores de cooperación, por lo que los fondos para ello se encuentran dispersos alrededor de los presupuestos generales. En otros casos las acciones de cooperación descentralizada se encuentran distribuidas con otras asociadas a temas diversos, en una suerte de transversalidad (Gómez Gil, 2010).

Por otro lado, es importante rescatar algunos de los aspectos de la cooperación descentralizada que han destacado diversos autores que significan una potencial fuente de problemas. Se ha señalado una falta de coordinación de las acciones, una falta de recursos humanos asignada a ella, una focalización en algunos países y una dispersión de la ayuda. (Gómez Gil, 2010)

Se mencionó anteriormente que la cooperación internacional descentralizada puede o no contar con una estrategia, esta situación supone que las entidades se insertan en la cooperación de manera fortuita. Al respecto, Gómez Gil destaca del caso español:

“[...] esta incorporación de las entidades locales a la cooperación descentralizada en España no responde a un proceso de reflexión, análisis y maduración estratégica del espacio y los instrumentos más adecuados con los que poder trabajar en los países del Sur, ni a una identificación precisa de las herramientas más ventajosas al alcance de las entidades locales, o de los espacios singulares y complementarios respecto a los de la cooperación estatal.”(Gómez Gil, 2010)

1.4.3 Definición de trabajo de paradiplomacia

Considerando las limitaciones que se han podido apreciar de la revisión de las publicaciones teóricas previas podemos llegar a la construcción de una definición de trabajo apropiada del concepto de paradiplomacia para los fines de este trabajo de investigación. De esta forma, se considera que la paradiplomacia es el conjunto de las actividades internacionales de un gobierno subnacional que tengan por objeto avanzar sus intereses y objetivos en el exterior y desde el exterior.

1.5 Conclusiones del Capítulo

Como hemos podido observar en el capítulo, las diferentes significados y concepciones de la actividad exterior de las entidades subnacionales son una fuente de cierta confusión dadas las igualmente diversas expresiones de la interacción internacional de las entidades subnacionales. En este contexto, es pertinente plantearse los siguientes cuestionamientos a modo de guía ¿Por qué utilizar el concepto de paradiplomacia? ¿Por qué es necesaria una definición de trabajo para esta investigación?

Al discutir las vinculaciones que las entidades subnacionales tienen con el exterior, son muchos los conceptos utilizados. No todos se refieren a lo mismo, sin embargo las actividades que describen son de una pronunciada similitud. De tal forma, se hace evidente que en términos del trabajo con las interacciones de estados y municipios existe una dificultad conceptual.

Ahora bien, como menciona Martínez Justo “El desarrollo de las vinculaciones internacionales de los gobiernos locales no ha sido igual en todos los países” (Martínez Justo, 2016, p.65). Esta situación nos remite a las particularidades existentes en los países de los que proviene la mayoría de la literatura conceptual sobre paradiplomacia. Vemos así que la paradiplomacia esta hasta cierto punto asociada a las experiencias de regiones nacionalistas.

Si bien la paradiplomacia puede contar con muchas limitaciones, mismas que son evidentes en la exploración de sus diferentes significados en este capítulo; puede resultar de gran utilidad. Las razones por las que este

concepto se considera útil para la presente investigación son dos. En primera instancia, este es el concepto más utilizado para referirse a los contactos de los gobiernos subnacionales con el exterior; así no exista un consenso absoluto.

Si bien se pueden contar con muchos conceptos asociados a lo que se refiere la paradiplomacia. Muchas de estas definiciones alternativas, si bien tratan de clarificar las limitaciones del término paradiplomacia; pueden suponer neologismos que modifican su significado de acuerdo al contexto. A favor de este contexto y explicando su amplia utilización podemos ver los textos fundamentales de Duchacek y Soldatos que posicionaron su uso. En adición, gran parte de la literatura que propone otros parte de este concepto (Kuznetsov, 2014).

Es evidente entonces, que el concepto de paradiplomacia cuenta con significativas limitaciones, mismas que se ha intentado subsanar. Sin embargo, pese a no ser perfecto, si resulta una categoría estable. Se asocia con los gobiernos subnacionales y es utilizado en mayor o menor medida por gran parte de las y los estudiosos del actuar internacional de entidades subnacionales hasta la actualidad.

Por otro lado, la ambigüedad del término acarrea la bondad de una flexibilidad significativa. De tal forma, se cuenta con precedentes de una aplicación amplia, misma que podemos encontrar, por ejemplo, en la obra de Zeraoui que propone “utilizar el término de paradiplomacia, con todas sus limitaciones, como un concepto “paraguas”, que incluya a todas las demás acepciones que representan casos específicos de política internacional de las regiones” (2016, p. 16). Esta aproximación, posibilita la aplicación de esta categoría en virtud de que contempla los casos específicos, como lo es el de Colima.

Así pues, en suma, este concepto de paradiplomacia se utiliza en esta investigación por ser: 1. De amplia utilización en entornos académicos, permitiendo aun con sus imperfecciones saber a lo que se refiere quien lo utiliza. 2. Por permitir su aplicación como concepto paraguas que abarca diversas acciones. Estas características son de gran utilidad al explorar su

aplicación en el campo, particularmente, como se verá más adelante, en casos con institucionalización limitada.



Capítulo 2. Marcos normativo y programático de la paradiplomacia

2.1 Marco normativo de la paradiplomacia

Las actividades de acción exterior en México cuentan con una normatividad que las regula. El quehacer legislativo del estado mexicano en esta materia no se encuentra limitado a uno solo de sus niveles de gobierno, sino que a nivel federal, estatal y municipal, se cuenta con regulación que abarca, ya sea en parte o en su totalidad las acciones paradiplomáticas. Por lo anterior, en este apartado se relatará la normatividad mexicana que establece responsabilidades, o delinea principios rectores en torno a la paradiplomacia en un orden jerárquico.

2.1.1 Normativa Federal.

En este apartado se expondrán y considerarán cuatro ordenamientos de orden federal relacionados al ejercicio de la paradiplomacia y cooperación descentralizada en México. Son cuatro los instrumentos jurídicos explorados en el orden que se ilustran. Primeramente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, seguida de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley sobre la Celebración de Tratados y finalmente, la Ley sobre la Aprobación de Tratados en Materia Económica.

2.1.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En México, la Constitución es el ordenamiento jurídico base de las relaciones internacionales del país. En ella, se establecen las facultades de los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) en esta área. Es así, que de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución en su fracción X. que le otorga al Presidente la facultad, y obligación de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. En este sentido, el artículo 89 también establece una serie de principios normativos que se han de observar (CPEUM, 2024).

Es importante señalar, que la Constitución no otorga en su letra ninguna facultad en materia de interacción con el exterior a entidades federativas o municipios. Sobre las interacciones de las entidades con el exterior, si contiene

una serie de limitaciones y prohibiciones explícitas, particularmente en el artículo 117 que prohíbe las alianzas, el artículo 118 que les impide declarar la guerra y el artículo 119 que obliga a los poderes federales a acudir en defensa de las entidades contra invasiones. (CPEUM, 2024)

Dados los términos del texto constitucional, pareciera evidente una limitación jurídica en torno a las actividades paradiplomáticas de las entidades subnacionales en México. Desde un punto de vista estrictamente legal, en México las entidades subnacionales no cuentan con un papel formal en la formulación o conducción de la política exterior. Sin embargo, como mencionan Velázquez y Schiavon existen mecanismos que posibilitan y, de hecho fomentan la acción internacional de las entidades y municipios (Velázquez Flores & Schiavon, 2010).

Queda claro entonces que las entidades federativas y, de igual manera, los municipios no conducen política exterior. Sin embargo, estos actores si se relacionan de manera activa con otros en el exterior. Estas actividades se ven beneficiadas por algunas “áreas grises” en el entramado constitucional. Se encuentra de hecho en la Constitución, una ambigüedad significativa en la redacción de sus artículos.

Por una parte, la conducción de la política exterior (conducto habitual de la interacción con el exterior) le está asignada al Presidente de la República en los términos del artículo 89; adicionalmente, queda prohibida a las entidades federativas en términos del artículo 117 la celebración de alianza, tratado o coalición, y por otra parte, el artículo 124 le reserva a los estados todas las facultades que no estén expresamente contenidas en la Constitución (CPEUM, 2024). Si bien existen prohibiciones y limitaciones, estas no son terminantes y existen márgenes significativos para la acción.

En cuanto a los municipios, la Constitución no hace ninguna referencia explícita a su actividad internacional ya sea facultándola o prohibiéndola. Sin embargo, la evolución de las reformas de ampliación a las facultades de los municipios, contenidas en el artículo 115 ha ocasionado una situación interesante. Las posibilidades de actuación internacional de los municipios se

vuelven más relevantes a la luz de la estrecha relación que guardan con la población al ser el nivel de gobierno más cercano.

Existen posibilidades para que los municipios mexicanos tengan relaciones internacionales por diversos motivos, todos contenidos en el artículo 115. Por una parte, los municipios cuentan con personalidad jurídica propia, así como con el manejo de su patrimonio. En adición, pueden administrar libremente su hacienda. También cuentan con la facultad de aprobar normativa interna y de organizar la administración pública municipal. De igual manera, tienen a su cargo una amplia variedad de funciones y servicios públicos.

En adición a facultades, el artículo 115 también contempla diferentes maneras en las que los municipios han de ejercerlas. Lo anterior se ejemplifica con la posibilidad que los municipios tienen de asociarse con otros para la prestación de servicios. De tal forma

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas (CPEUM, 2024, art. 115)

Adicionalmente, el artículo 115 le faculta a los municipios para participar en la formulación de planes de desarrollo regional. En los casos en que se elaboran proyectos de desarrollo regional, la participación de los municipios deberá estar asegurada por la Federación o los Estados. Esta última disposición de acuerdo con Velázquez y Schiavon permite que “los gobiernos municipales pueden incluir esquemas de CID² en sus programas de desarrollo de manera individual o conjuntamente con el estado y la federación” (Velázquez Flores & Schiavon, 2010, p. 39)

Una vez consideradas las disposiciones en el texto de la Constitución, es posible analizar las leyes que de ella emanan. A nivel de ley federal, son

² Siglas utilizadas por Velázquez Flores y Schiavon para referirse a la Cooperación Internacional Descentralizada

tres las que se relacionan en materia de actividad paradiplomática. La primera de ellas es la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 1992 y cuya última reforma se publicó en mayo de 2021. La segunda, la Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2004. Finalmente, se aprecia la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2011 y cuya última reforma se publicó en noviembre de 2020.

2.1.1.2 Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo

Esta ley es importante dado que en ella se contemplan varios de los instrumentos de los que se puede valer los gobiernos locales para sus acciones paradiplomáticas. La cooperación internacional para el desarrollo, es uno de los aspectos más relevantes en lo que se refiere a la interacción de los gobiernos locales con el exterior.

Además, la ley describe en su artículo 1 de manera detallada el propósito que deberá tener la cooperación internacional para el desarrollo del Estado mexicano en los siguientes términos:

“ [...] Las acciones de cooperación internacional para el desarrollo que lleve a cabo el Estado Mexicano, tanto en su carácter de donante como de receptor, deberán tener como propósito esencial promover el desarrollo humano sustentable, mediante acciones que contribuyan a la erradicación de la pobreza, el desempleo, la desigualdad y la exclusión social; el aumento permanente de los niveles educativo, técnico, científico y cultural; la disminución de las asimetrías entre los países desarrollados y países en vías de desarrollo; la búsqueda de la protección del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático; así como el fortalecimiento a la seguridad pública, con base en los principios de solidaridad internacional, defensa y promoción de los derechos humanos, fortalecimiento del Estado de derecho, equidad de género, promoción del desarrollo sustentable, transparencia y rendición

de cuentas y los criterios de apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad.”

Los propósitos descritos para las acciones de cooperación internacional para el desarrollo son orientadores para los Gobiernos locales dado que esos son parte de los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano.

La ley crea la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y en el artículo 10 que enlista sus atribuciones se encuentra descrita convenios con actores diversos en los siguientes términos:

“VI. Celebrar, con la participación de las instancias competentes de la Secretaría, convenios con los gobiernos de las entidades federativas, de municipios, universidades e instituciones de educación superior e investigación, pertenecientes al sector público, para la realización de acciones de cooperación internacional;”

Esta mención explícita recoge la relevancia del actuar de los gobiernos locales en materia de cooperación internacional para el desarrollo, así como la necesidad de que la AMEXCID se relacione con ellos por medio de convenios.

2.1.1.3 Ley sobre la Celebración de Tratados

La Ley sobre la Celebración de Tratados, en términos generales establece el propósito de la ley, una serie de definiciones para los efectos de la misma, la capacidad de la Presidencia de la República para otorgar plenos poderes, los procedimientos para que México manifieste la voluntad de obligarse en términos de un tratado, como será la coordinación que realizará la Secretaría de Relaciones Exteriores, las responsabilidades de las dependencias de la Administración Pública Federal o entidades subnacionales, disposiciones en torno a la resolución de controversias y el reconocimiento de los resultados de los mecanismos de solución de controversias legales.

Específicamente, es en esta ley en la que se crea el instrumento específico que da formalidad legal a la actividad paradiplomática de los estados y municipios mexicanos, es decir, el acuerdo interinstitucional. Se establece que solo se pueden celebrar por una dependencia u organismo

descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

En el artículo 2, fracción II. la ley define “acuerdo interinstitucional” en los siguientes términos:

“el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, la Fiscalía General de la República y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.”(Ley Sobre la Celebración de Tratados, 1992)

Esta definición es similar a la del tratado, misma que la ley desarrolla en la fracción I. del mismo artículo. Las diferencias fundamentales entre ambos convenios regidos por el derecho internacional público, radican en tres puntos, a saber, quienes suscriben, el requisito indispensable del tratado de ser ratificado por el Senado y el carácter de Ley Suprema de toda la Unión que adquieren estos últimos.

Los acuerdos interinstitucionales por el contrario cuentan con una serie de características propias. En primera instancia, como ya se ha descrito, son múltiples los actores que pueden suscribirlos, pero en ningún caso los suscribe el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, el acuerdo interinstitucional, si bien cuenta con pasos para su registro, no requiere de un proceso de ratificación. Finalmente, los efectos que surten se limitan únicamente a la dependencia o entidad que lo celebra.

Por otro lado, el artículo 2 también establece límites claros sobre aquellos sobre lo que los acuerdos interinstitucionales pueden versar de la siguiente manera:

“El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las

dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben, así como de la Fiscalía General de la República”.(Ley Sobre la Celebración de Tratados, 1992)

Así podemos ver que las temáticas que han de abordar estos acuerdos, no son ilimitadas, sino que deben estar directamente relacionados con las atribuciones que la ley prevea para la parte celebrante.

En adición, la Ley sobre la celebración de tratados establece requisitos y un proceso a seguir en su artículo 7, es decir, asigna responsabilidades. Las dependencias y entidades facultadas en los términos de la ley para celebrar acuerdos interinstitucionales deben manifestar su intención de celebrar un acuerdo a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Posteriormente, una vez enterada, la mencionada Secretaría procede a dictaminar la procedencia del acuerdo y en su caso, a inscribirlo en el registro.

La Ley sobre la celebración de tratados establece la figura del acuerdo interinstitucional, siendo esta la manera de formalizar y dar seguimiento a los compromisos adquiridos. Sin embargo, esta no es la única ley que versa sobre la materia, en particular considerando que ella misma establece que los acuerdos interinstitucionales pueden ser celebrados en múltiples materias, siempre y cuándo se encuentren dentro de las atribuciones de la parte celebrante.

2.1.1.4 Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica

Esta Ley no establece obligaciones específicas para el caso de los acuerdos interinstitucionales o para algún otro instrumento de la paradiplomacia, sin embargo, es relevante dado que delinea una serie de objetivos que han de observar los tratados. Como ya se ha establecido, los tratados y los acuerdos interinstitucionales son convenios regidos por el derecho internacional público, por ello, los objetivos establecidos para la aprobación de los primeros; brindan una orientación para los segundos.

El capítulo II de la Ley sobre la aprobación de tratados internacionales en materia económica, sección I artículo 3 establece siete objetivos generales

que se deben observar para la aprobación de un tratado, en los siguientes términos:

“Artículo 3. Para la aprobación de un tratado se observarán los siguientes objetivos generales:

- I. Contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana;
- II. Propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país;
- III. Promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales;
- IV. Contribuir a la diversificación de mercados;
- V. Fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país, y
- VI. Promover la transparencia en las relaciones comerciales internacionales y el pleno respeto a los principios de política exterior de la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”(LATIMA, 2004)

Como se puede observar, los objetivos son diversos. A pesar de la evidente relación de los mismos con la materia económica, los alcances de estos la rebasan al incorporar conceptos como calidad de vida y bienestar.

Es también destacable la previsión que hace la ley en términos de participación, dado que se considera que actores diversos; diferentes del Gobierno Federal participen externando sus opiniones. Es en el Capítulo IV: De la participación de los poderes de las entidades federativas y de las organizaciones empresariales, ciudadanas y sindicales, específicamente en los artículos 11 y 12, donde podemos consultar con detenimiento estas disposiciones.

Debe destacarse la relevancia de la participación de otros actores en la ley, así como la naturaleza de los mismos. En el caso de los Gobiernos y

Congresos locales, la ley establece que sus propuestas han de ser escuchadas y tomadas en cuenta a través de las comisiones del Senado de la República. La naturaleza colegiada de las comisiones, garantiza la evaluación de las propuestas presentadas por un abanico amplio de las fuerzas políticas representadas.

2.1.2 Normativa estatal en el estado de Colima

La Constitución establece en su artículo 89 que la conducción de la política exterior corresponde al titular del poder ejecutivo. Sin embargo, el artículo 124 establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a las entidades federativas en los ámbitos de sus respectivas competencias (CPEUM, 2024).

Como podemos apreciar, la Constitución provee de margen para la formulación e implementación de normativa en torno a las actividades paradiplomáticas en términos de su artículo 124. Sin embargo, en el caso del estado de Colima, no existe en la actualidad una ley que contemple específicamente las actividades paradiplomáticas. Por el contrario, si existen en los ordenamientos actuales una serie de disposiciones que dan pie al ejercicio de la paradiplomacia y, en su caso, legislación.

En este sentido, resulta relevante el artículo 41 que establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados [...]” (CPEUM, 2024).

2.1.2.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima.

Amparada en lo anterior, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima otorga al Estado en su artículo 11: “[...] la rectoría del desarrollo en el ámbito de sus atribuciones. Para tales efectos y con la participación de la sociedad, planeará, conducirá, coordinará y orientará el

desarrollo de la Entidad para garantizar que éste sea integral y sustentable [...]” (CPELSC, 2024) creando responsabilidades en este sentido.

La conducción de las acciones anteriormente mencionadas se apoya en las facultades y obligaciones otorgadas al gobernador o gobernadora, mismas que se describen en detalle en el artículo 58 de la Constitución. De este artículo, resultan particularmente importantes las fracciones XLI y XLII que confieren a la persona titular del poder ejecutivo local lo siguiente: “XLI. Organizar y conducir la planeación democrática del desarrollo del Estado, y establecer los medios para la participación ciudadana y la consulta popular; XLII. Promover el desarrollo del Estado en materia económica, social y cultural” (CPELSC, 2024).

Otras responsabilidades se establecen en el artículo 99, de la Constitución del estado en materia educativa que establece lo siguiente:

Además de impartir educación básica, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos, incluyendo la educación inicial, especial y superior necesaria para el desarrollo del Estado y la Nación; asimismo, apoyará la investigación científica y alentará el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura. (CPELSC, 2024)

Resultan de particular interés las últimas dos acciones mandatadas, dado que el apoyo a la investigación y la difusión de la cultura requieren necesariamente una interacción hacia el exterior.

Finalmente, el artículo 101 de la Constitución estatal introduce a un actor fundamental en las actividades paradiplomáticas del estado, es decir, a la Universidad de Colima en los siguientes términos:

La Universidad de Colima es un organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, el que, con pleno derecho a su autonomía, tiene por fines impartir enseñanza en sus niveles medio superior, superior y postgrado; fomentar la investigación científica y social, principalmente en relación con los problemas del Estado y la Nación, y extender con la mayor amplitud los beneficios de

la cultura, con irrestricto respeto a la libertad de cátedra e investigación, así como al libre examen y discusión de las ideas.(CPELSC, 2024)

Entre los fines que el artículo establece para la universidad, destaca el de extender con la mayor amplitud los beneficios de la cultura. Este punto de nuevo destaca la vocación paradiplomática con que este organismo descentralizado del estado de Colima cuenta.

2.1.2.2 Leyes orgánicas de la administración pública del estado de Colima.

Estas leyes son en las que se da forma al poder ejecutivo del estado y a su administración pública. Es en estos ordenamientos en los que se establecen las funciones y atribuciones de la administración, cuantas secretarías habrá y con qué denominación contará así como cuáles son los asuntos cuyo despacho corresponde a cada una de ellas.

Se observa entonces que en el marco temporal de la presente investigación (2009-2021), son tres las leyes que han contado con esta denominación, mismas que han tenido por objeto la organización de la administración pública en el estado de Colima. Dichos ordenamientos contaron con múltiples reformas en el tiempo que estuvieron en vigor, reteniendo sin embargo la mayoría de su cuerpo inalterado.

Las leyes y el periodo en que estuvieron en vigor se enlistan a continuación. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima publicada en 1985, estuvo en vigor hasta el año 2015, cuando se aprobó una nueva con la misma denominación. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima publicada en 2015, se mantuvo en vigor hasta 2021. Finalmente, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado de Colima publicada en el periódico oficial “El Estado de Colima” en octubre de 2021.

En la primera, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima de 1985, (en lo sucesivo referida como Ley de 1985) existen pocas referencias explícitas a materias internacionales. Una búsqueda rápida revela únicamente 4 apariciones de la palabra “internacionales” y 2 a “extranjero/a”.

Sin embargo, existen varias disposiciones que, sujetas a una interpretación flexible, dieron margen para la actuación internacional del estado.

La mencionada interpretación flexible permite observar la aparición de una variedad de actores de la administración centralizada que contaban con margen para la actuación. Los actores identificados en la ley de 1985 se enlistan a continuación: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Administración, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Educación, Secretaría de Planeación, Secretaría de Fomento Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Cultura, Secretaría de la Juventud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Seguridad Pública.

La segunda ley, la Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima de 2015, (en lo sucesivo referida como Ley de 2015) cuenta de igual manera con escasas referencias explícitas a los asuntos internacionales. De nueva cuenta, una búsqueda rápida revela solamente 6 apariciones de la palabra “internacionales” y 5 de “extranjero/a/os”. Se aprecia también que, en esta ley no se encuentra una asignación explícita de funciones en materia internacional, salvo el caso de la Secretaría General de Gobierno a la que se le otorga el despacho de asuntos relativos en la fracc. I. del artículo 22.

La mencionada primera mención explícita de asuntos internacionales, se hace en los siguientes términos:

Artículo 22.- A la Secretaría General de Gobierno corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:

I.- Conducir la política interna del Estado y las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros poderes del Estado, con los poderes de la Unión, con los poderes de otras entidades federativas, con los órganos constitucionales autónomos nacionales y locales, con las autoridades municipales, con los partidos políticos, con los agentes consulares, con entes privados o sociales ya sean nacionales o extranjeros y con las organizaciones de la sociedad civil; (LOAPEC, 2015)

es decir, la relativa a la relación con agentes consulares así como con entes privados o sociales

Por lo anterior, en materia internacional, una revisión flexible de las funciones y atribuciones permite identificar actores con margen de actuación dentro de la administración pública centralizada. En el cuerpo de la ley de 2015, los actores identificados se mencionan a continuación: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Planeación y Finanzas, Secretaría de Administración y Gestión Pública, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de la Juventud, Secretaría de Movilidad, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura, Secretaría de Fomento Económico, Secretaría de Turismo, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado y Contraloría General del Estado.

En el caso de la última ley, La Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado, (en lo sucesivo referida como Ley de 2021) se observa de nueva cuenta escasa referencia a los asuntos internacionales. En este caso, al realizar una búsqueda de palabras clave, se observan 2 apariciones de la palabra “internacionales” y 2 de “extranjera/o”. Destaca que, en esta ley se asigna de manera explícita a la Secretaría General de Gobierno las relaciones con los agentes consulares.

Realizando de igual manera una revisión de las funciones y atribuciones que realiza la ley de 2021, se identifica que las menciones explícitas de los asuntos internacionales del estado son escasas. Se observa como única mención explícita aquella relativa a la conducción de la relación con los agentes consulares, misma que corresponde a la Secretaría General de Gobierno.

Así pues, es que se aprecia que es la persona titular de la Secretaría General de Gobierno quien está a cargo de los asuntos en materia internacional de acuerdo a lo establecido en el artículo 33:

Artículo 33. A la persona titular de la Secretaría General de Gobierno corresponde el ejercicio de las funciones y atribuciones siguientes:



- I. Conducir la política interna del Estado y las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, con los poderes de la Unión, con los poderes de las entidades federativas, con los órganos constitucionales autónomos del ámbito nacional y local, con los municipios, con los partidos políticos, con los agentes consulares, con entes privados o sociales ya sean nacionales o extranjeros y con las organizaciones de la sociedad civil; [...] (LOAPEC, 2021)

La ley establece la función para la Secretaría General de Gobierno, esto, sin establecer una unidad específica para atender estos asuntos. Al ser la única mención explícita, es aparente la necesidad de revisar el resto de las dependencias a efecto de lograr una apreciación precisa de la administración en su conjunto.

Procediendo con la revisión de las funciones y atribuciones de las dependencias, una interpretación amplia nos permite identificar los actores que cuentan con margen de acción. Los actores identificados son los siguientes: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Planeación, Finanzas y Administración, Secretaría de Bienestar, Inclusión Social y Mujeres, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Movilidad, Secretaría de Educación y Cultura, Secretaría de Salud, Secretaría de Desarrollo Económico, Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado y la Contraloría General del Estado.

2.1.2.3 Leyes de Mejora Regulatoria

Otros de los ordenamientos que asigna responsabilidades con respecto a los asuntos internacionales del estado de Colima son las Leyes de Mejora Regulatoria. Dentro del marco temporal considerado para la presente investigación fueron dos las leyes que llevaron este nombre. La primera de estas, la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima se publicó en julio de 2011 como una ley nueva. Para agosto de 2018, la mencionada primera ley se abrogó para dar paso a la Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios (LMREC, 2011; LMRECM, 2018)

2.1.3 Normativa municipal en el estado de Colima

La normativa en materia paradiplomática para los municipios del estado de Colima se fundamenta en dos artículos de la Constitución estatal. Estos artículos son el 90 y el 91, mismos que establecen al municipio y sus competencias; así como aquello de lo que es depositario. Es importante describir estos artículos con detalle para comprender con precisión de todo es que derivan legalmente las acciones paradiplomáticas de los municipios del estado.

Los municipios del estado son reconocidos en la Constitución estatal como la base de la división territorial, organización política y administrativa, en el artículo 90. Las bases dispuestas en este sentido son relevantes para la actividad paradiplomáticas de los municipios, en particular la fracción II. En ella, se inviste a los municipios de personalidad jurídica y se faculta a los ayuntamientos para aprobar diferentes instrumentos en los siguientes términos:

[...] Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en la materia municipal, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, y aseguren la participación ciudadana y vecinal (CPELSC, 2024, art. 90).

Es claro entonces, que esta fracción explicita la capacidad de los municipios del estado de Colima para dotarse de los instrumentos legales necesarios para el desarrollo de sus funciones.

El anterior, no es el único artículo relevante de la Constitución estatal con respecto a las actividades paradiplomáticas de los municipios. Se debe considerar también el artículo 91, mismo que establece que:

El Ayuntamiento es depositario de la función pública municipal y constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger

y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del municipio (CPELSC, 2024, art. 91)

Queda claro entonces el propósito de los Ayuntamientos, mismo que supone una responsabilidad a desempeñar; hacia la consecución de un desarrollo integral y sustentable.

2.1.3.1 Ley del Municipio Libre del estado de Colima

Esta ley establece de manera explícita la manera en que los ayuntamientos han de dotarse de ordenamientos para regirse en sus asuntos internos. En el artículo 45, fracción I, inciso a) se establece la facultad de los municipios para: “Aprobar los reglamentos, bandos de policía y gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que sean de competencia municipal;”.

Por otro lado, el artículo 47 de la misma ley, establece las facultades y obligaciones, así como que la presidenta o presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del cabildo. Adicionalmente, en la fracción I, inciso d) se establece como facultad: “Conducir las relaciones políticas del ayuntamiento con los poderes federales, estatales y con otros municipios y representar a la institución oficial en todos los actos oficiales” y “Presentar al ayuntamiento iniciativas de reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general y de reformas y adiciones, en su caso.”

La facultad reglamentaria de los Ayuntamientos en el estado de Colima se establece de nueva cuenta en el artículo 116 que dispone:

Los Ayuntamientos están facultados para aprobar, de acuerdo con esta Ley, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen el gobierno y la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, aseguren la participación ciudadana, y promuevan el desarrollo de la vida comunitaria y vecinal (LMLEC, 2001)

Es clara entonces la capacidad de los Ayuntamientos del estado de Colima para dotarse, en su caso, de reglamentos que permitan llevar a cabo actividades de diversa índole para subsanar las responsabilidades que la ley les asigna.

2.1.3.2 Reglamentos municipales

En líneas anteriores se ha discutido las diferentes leyes y ordenamientos en el estado de Colima que permiten que los municipios se doten de instrumentos legales propios. Son varias e incluso reiterativas las instancias en las que esto se establece. Sin embargo, solamente se cuenta con dos reglamentos que versan sobre actividades paradiplomáticas.

El primero de estos es el Reglamento para la Celebración de Convenios de Hermanamiento del Municipio de Colima de 2017. Este ordenamiento tiene la particularidad de que establece la manera en que han de conducirse los convenios de hermanamiento con otras ciudades mexicanas o de otros países. Este documento le asigna la responsabilidad de aplicarlo al cabildo en su conjunto, al presidente municipal y al síndico.

Es destacable que el reglamento del municipio de Colima contempla cuales son los fines que han de considerarse para la suscripción de convenios de hermanamientos. De estos, es particularmente contenido en el artículo 7. fracc. I. “Generar acciones concretas que resulten en beneficio para las comunidades a través de programas y proyectos de cooperación;”(RCCHMC, 2017).

Por otro lado, el municipio de Colima ha de tomar en cuenta consideraciones adicionales cuando sea el promovente del acuerdo. Es decir, que cuando la iniciativa parta del municipio de Colima se debe considerar las similitud entre las ciudades. Se consideran, de acuerdo al artículo 11 del reglamento las siguientes características: “geográficas, densidad de población, climatológica, económica, social y/o cultural” (RCCHMC, 2017)

El otro de los ordenamientos en cuestión, es el reglamento de ciudades hermanas del municipio de Cuauhtémoc, Colima contempla únicamente la

actividad paradiplomática mencionada en su título, es decir, los hermanamientos. A pesar de la relevancia de este, su aprobación en 2022, lo sitúa fuera del marco temporal contemplado para la presente investigación, por lo que su existencia es lo único que se puede mencionar al respecto.

2.2 Marco programático de la paradiplomacia a través de los Planes Estatales de Desarrollo

Desde el inicio de la vida independiente de México, se han llevado a cabo esfuerzos por establecer formas de planear la actividad de los gobiernos en sus diferentes niveles y caracteres. Estos esfuerzos por planificar las acciones generalmente se llevaban a cabo de manera inconexa entre sí, es decir, de manera compartimentalizada entre las diferentes áreas de la administración pública.

Posteriormente, se comenzaron a establecer diferentes mecanismos que le dieran mayor coherencia a los esfuerzos por planificar, programar y en su caso ejecutar el quehacer de los gobiernos en México. En la actualidad, se cuenta con los Planes Estatales de Desarrollo como instrumento de las entidades federativas para establecer un marco programático coherente que oriente los esfuerzos de una administración pública desde el inicio de su gestión.

Elaborando sobre lo anteriormente descrito, se vuelve indispensable el siguiente cuestionamiento ¿Qué es un Plan Estatal de Desarrollo? Son variadas las maneras en que cada gobierno responde esta pregunta, por ejemplo, el documento del Gobierno del Estado de Puebla titulado de igual manera lo describe en los siguientes términos:

“Es el instrumento rector de la planeación estatal que tiene como objetivo darle rumbo y estabilidad a la entidad. En el quedarán plasmadas de manera clara y sencilla las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia de: seguridad pública, fomento económico y empleo, desarrollo social, infraestructura y desarrollo regional y buen gobierno”(Gobierno del Estado de Puebla, s. f., p. 1).

La primera parte de esta definición deja claramente establecido el carácter de hoja de ruta que adoptan los Planes Estatales de Desarrollo, esto sin dejar de lado las prioridades del gobierno que lo formula que se aprecian en las materias que discute.

Otra repuesta es la que plantea el Gobierno del Estado de Quintana Roo que establece que el Plan Estatal de Desarrollo:

“Es la herramienta que dota de orden a la acción pública del gobierno, en el corto, mediano y largo plazos; en su estructura se mantiene una relación estratégica entre ciudadanía y gobierno que permiten estructurar alternativas de actuación socialmente compartidas.

El documento rector de planeación es una hoja de ruta de las acciones que serán emprendidas por las dependencias, las entidades y los organismos, con base en las demandas ciudadanas, y que serán ejecutadas dentro del periodo constitucional. También es la herramienta eficaz para un mejor desempeño gubernamental.” (Gobierno del Estado de Quintana Roo, s. f.).

En este caso, se puede apreciar de manera explícita que este documento es una hoja de ruta general para las acciones que ha de emprender el gobierno que lo plantea para la totalidad de las dependencias.

Finalmente, en el caso del estado de Colima se define el Plan Estatal de Desarrollo como: “[...] el documento rector del proceso de Planeación Democrática en la que se establecerán para el periodo constitucional, las directrices principales que contribuirán de manera multidimensional al desarrollo del estado de Colima [...]” (Gobierno del Estado de Colima, s. f.)

Estando claramente establecido que es el Plan Estatal de Desarrollo es posible analizar el contenido de los mismos. Considerando el marco temporal propuesto para la presente investigación (2009-2021), encontramos que en el estado de Colima se formularon dos Planes Estatales de Desarrollo. El primero de estos fue formulado por la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno (2009-2015) y el segundo por la administración del gobernador José

Ignacio Peralta Sánchez (2016-2021). Es importante mencionar que durante la administración del gobernador Ramón Pérez Díaz no se formuló un Plan Estatal de Desarrollo debido a su carácter interino, fruto de la anulación de los comicios de 2015.

Para el análisis de los Planes Estatales de Desarrollo del periodo contemplado se realizó una revisión exhaustiva de los documentos correspondientes. El objetivo de la mencionada búsqueda es identificar las menciones relativas a los asuntos internacionales y acción exterior del estado que pudieran constituir actividad paradiplomática en los diagnósticos y en las demás secciones de los Planes. Lo anterior, como un primer paso para explorar la actividad que planteaban las administraciones en su arranque.

2.2.1 Plan Estatal de Desarrollo de la Administración de Mario Anguiano Moreno (2009-2015)

En el Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015 la primera mención hacia lo internacional que se hace es en el diagnóstico del apartado de desarrollo humano y social con respecto al estado que guardaba la migración en Colima. Descrita como importante, en torno a la migración (desde Colima) se delinean una serie de prioridades de la siguiente manera: “[...] la relación interinstitucional estado federación; la relación internacional México-Estados Unidos-Colima; la relación internacional entre los clubes de migrantes colimenses y la coordinación de atención a migrantes de nuestro Estado.” (Gobierno del Estado de Colima, 2010a, p. 15).

Las tres prioridades mencionadas en el diagnóstico no se plantean en solitario, sino que acto seguido, se relacionan con las remesas que los migrantes colimenses envían. Las remesas se plantean como un medio que dota de recursos acciones diversas como la construcción de obras, dotación de servicios y como detonante de actividad económica de las familias receptoras.

El Plan establece una serie de metas por área, es aquí donde se encuentran otras menciones hacia lo internacional, mismas que sugieren se habría de entablar acciones concretas para su consecución. La meta 128 en el

apartado de Educación Media Superior y Superior e Investigación Científica y Tecnológica establece el diseño y operación de un programa de concursos nacionales e internacionales para la contratación en investigación.

Por otro lado, la meta 170 de la sección de Arte y Cultura establece la realización de un padrón para identificar la participación de los creadores en las convocatorias locales, federales e internacionales. En el apartado de Recreación y Deporte, la meta 238 declara que se ha de:

“coadyuvar en la organización y realización de 10 eventos especiales de carácter regional, nacional e internacional al año, durante el sexenio, en los deportes de voleibol, natación, atletismo, judo, handball, fútbol, charrería, basquetbol, beisbol, ciclismo, tae kwon do y boxeo a partir del 2010” (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, 2010, p. 35)

Vemos un acento interesante en la promoción del deporte en diferentes niveles, no solamente como actividad física, sino que, al incluir la charrería se destaca un deporte con arraigo cultural en el estado. Este interés se complementa con la meta 252 del mismo apartado que contempla “apoyara a cuando menos 10 entrenadores para que asistan a cursos de capacitación de especialización deportiva nacional o internacional al año” (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, 2010, p. 36)

Dentro del Plan, reflejando la importancia dada la migración colimense; existe un apartado de metas dedicado específicamente a este rubro. Este apartado contiene siete metas, de la 424 a la 430, que establecen:

“424. Crear un convenio con los 3 niveles de gobierno para el otorgamiento de becas a hijos de migrantes.

425. Crear la Casa Colima en California para la atención de los migrantes.

426. Gestionar un presupuesto anual para la operación de los programas de la Coordinación General de Atención a los Migrantes.

427. Formular el Manual de Servicios de Atención al Público.

428. Aplicar un censo con las familias de los migrantes.

429. Realizar un festival cultural, social y deportivo anualmente.

430. Incrementar en un 50 por ciento el porcentaje de los recursos que aporta el Estado para el Programa 3x1.” (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, 2010, pp. 49-50)

Se puede apreciar que la prioridad dada a la migración colimense no se circunscribe a un solo aspecto, sino que se le asignan metas en torno a la educación, infraestructura física, presupuesto, procesos administrativos, recopilación de información y difusión cultural.

En el Plan Estatal de Desarrollo se contempla también una vinculación de las actividades en el estado con la agenda internacional. Esto se aprecia en el apartado de jóvenes, específicamente en la meta 449 la cual establece la conmemoración del año internacional de la juventud con actividades para este sector poblacional. Esta vinculación a las agendas internacionales se observa principalmente en términos de conmemoración de diferentes días, como establece la meta 470. (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, 2010)

El apartado de jóvenes en este Plan destaca también por la meta 467, en la que se establece “Expedir 900 tarjetas de descuento y seguro médico a nivel internacional para jóvenes que vayan a viajar al extranjero” (Gobierno del Estado Libre y Soberano de Colima, 2010, p. 52) En ella, el contacto con el exterior que se plantea es desde el estado de Colima hacia el mundo, fomentando la movilidad de los jóvenes colimenses.

Otra de las áreas en las que se observa actividad paradiplomática en el Plan Estatal de Desarrollo es la de Promoción de la inversión. Este apartado se identifican las siguientes 4 metas que suponen una interacción del estado de Colima con el exterior:

2.2.2 Plan Estatal de Desarrollo de la administración de Ramón Pérez Díaz (2015-2016)

El caso de la administración del gobernador Ramón Pérez Díaz es uno atípico en la historia del estado de Colima, esto, dado su carácter de gobernador interino. Su gestión, iniciada el 1 de noviembre de 2015 y concluida el 10 de febrero de 2016 se vio enmarcada por anulación de las elecciones del 7 de junio de 2015 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (IEE, 2024)

La repetición electoral limitó la gestión del gobernador interino a un breve periodo de 3 meses y 10 días. La estrechez del periodo acarrió la imposibilidad de formular un Plan Estatal de Desarrollo. Las actividades de esta gestión estatal se circunscribieron a la gestión de los asuntos diarios. Esta administración se encontró en medio de una fuerte crisis financiera que severamente limitó su margen de acción y acaparó sus gestiones. (Gobierno del Estado de Colima, 2016e)

La gestión del gobernador Ramón Pérez Díaz tuvo entonces una orientación especialmente hacia los asuntos internos del estado. Lo anterior puede ilustrarse con la ausencia de actividades registradas en foros fuera del estado como lo es la CONAGO. En esta plataforma de mandatarios estatales no se registran participaciones en reuniones, coordinación o vicecoordinación comisiones en su seno. (CONAGO, 2023)

2.2.3 Plan Estatal de Desarrollo de la administración de José Ignacio Peralta Sánchez (2016-2021)

El Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021, fue el documento rector de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez, en este, se presenta un diagnóstico, 3 ejes, 3 ejes transversales y un sistema de monitoreo e indicadores. Desde la presentación del documento se hace explícito el reto que en opinión de esta administración enfrentaba el estado: “enfrentar con éxito y certeza el enorme potencial de desarrollo de nuestra entidad” (Gobierno del Estado de Colima, 2016a, p. 12)

El eje I es Colima competitivo y versa sobre la situación económica del estado, así como los distintos sectores de la economía local. El eje II es Colima con mayor calidad de vida y trata los temas de desarrollo humano, pobreza, salud, educación cultura y deporte. El eje III es Colima seguro y contempla lo relativo a la seguridad pública.

Por otro lado, el eje transversal I. Colima con un gobierno moderno efectivo y transparente establece los objetivos y estrategias en las áreas de finanzas públicas, administración, corrupción y transparencia. El eje transversal II Colima igualitario cubre los temas de igualdad entre hombres y mujeres, así como la igualdad de acceso y discapacidad. Finalmente, el eje transversal III. Colima sustentable trata los temas de biodiversidad y conservación, abastecimiento y tratamiento de agua, residuos sólidos, contaminación del aire, recursos forestales y energía limpia.

Si bien en el Plan estatal de desarrollo 2016-2021 no contempla de manera específica aspectos internacionales con un apartado para tratar el tema en lo particular, se pueden observar referencias y objetivos con un marcado componente internacional a lo largo del documento. Las actividades paradiplomáticas y de cooperación internacional descentralizada no aparecen con una institución específica para coordinar y conducir las. Sin embargo, a lo largo del PED, se puede observar el impacto del contacto con el exterior como una potencial herramienta para la aplicación de líneas de política y la consecución de objetivos.

La primera de las apariciones de los temas internacionales es desde el diagnóstico. En esta sección se describe la posición privilegiada del estado, así como la falta de aprovechamiento de la misma. Se contemplan los estándares internacionales como una meta a alcanzar. En la misma sección, se hace referencia a los tratados y acuerdos internacionales de comercio de los que México es parte como una oportunidad hacia el incremento de las exportaciones del estado.

Por otra parte, el PED destaca una serie de principios económicos para la realización del potencial económico del estado y el cumplimiento de sus

compromisos sociales. De los 7 principios, 4 muestran potencial para la utilización de actividades paradiplomáticas y de cooperación internacional descentralizada en su aplicación como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 1

Principios Económicos el PED 2016-2021 con potencial internacional

a. Aprovechamiento de las fortalezas del estado para impulsar el crecimiento	c. La infraestructura estratégica como motor de la economía	d. Mejores condiciones para atraer las inversiones	f. Construcción de la economía del conocimiento
Liberación de recursos para la inversión extranjera. Posición geográfica del estado. Nuevos tratados comerciales transcontinentales.	Programa estatal de inversiones en infraestructura. Reducción de costos logísticos en el flujo internacional de mercancías.	Desarrollo de un plan estatal y municipal que promueva la inversión nacional y extranjera en el estado. Simplificación de trámites para la inversión.	Retención de talento de todo el país y el extranjero.

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016a)

El turismo es otra de las áreas en las que se pone un acento en lo internacional dado que al describir la situación del sector, se aprecia la concentración de la ocupación turística en Manzanillo. Se puede apreciar la importancia dada a los esfuerzos por el incremento de la movilidad de los turistas, en particular internacionales hacia el resto del estado.

Finalmente, la conectividad del estado es otro rubro mencionado en el diagnóstico del Plan estatal de desarrollo. Esto en atención a las realidades de la disponibilidad de infraestructura marítima, aérea y terrestre. Se aprecia la llegada significativa de turistas internacionales utilizando las conexiones del estado, principalmente a través del aeropuerto internacional Playa De Oro

2.3 Conclusiones del Capítulo

A lo largo del presente capítulo 2, hemos buscado responder la pregunta específica ¿Qué normativa aplica en el caso de la paradiplomacia del estado de Colima? Para lograr lo anterior, se realizó una revisión de diferentes instrumentos normativos aplicables en los tres niveles de gobierno. Adicionalmente, se revisaron los Planes Estatales de Desarrollo vigentes dentro del marco temporal de esta investigación (2009-2021)

Como se ha podido apreciar en líneas pasadas, en cuanto a los marcos normativo y programático de la actividad paradiplomática en el estado de Colima se puede llegar a dos conclusiones. En primera instancia, la normatividad a nivel federal cuenta con lo que se podría denominar una “ambigüedad creativa”.

Lo anterior se refiere a que si bien las entidades subnacionales en México no pueden conducir una política exterior, si pueden desarrollar acciones con dimensión internacional en una gran variedad de actividades. Es decir, que contando con el respaldo de la figura del acuerdo interinstitucional, los estados y municipios de México pueden entablar actividades con el exterior con pocas limitantes. Después de todo, son pocas las áreas fuera de su alcance si pueden actuar “dentro del ámbito de sus atribuciones”

La manera en que el marco normativo se encuentra estructurado, o no, propicia que no exista una forma clara en la que se han de llevar a cabo las actividades paradiplomáticas en el estado de Colima. Lo anterior es el caso en una medida claro, puesto que de hecho no se encuentran referencias claras a la interacción internacional del estado; mucho menos el uso del término “paradiplomacia”.

Por otro lado, en el caso del marco programático, es decir, los Planes Estatales de Desarrollo vemos una situación similar. No se encuentran referencias claras a una dimensión paradiplomática o internacional en ellos. Esta situación es evidente al identificar la ausencia de un apartado específico o de una aplicación transversal en los que si se observan.

Derivado de lo anterior, Pareciera entonces que la paradiplomacia en general y, la cooperación descentralizada como expresión de esta no existen. Pudiera pensarse que, dado que los gobiernos generalmente solo hacen aquello que les está explícitamente mandatado; nuestro objeto de estudio no existiría en el estado de Colima. No obstante, como apreciaremos en los siguientes capítulos vemos que se encuentran expresiones y en abundancia de paradiplomacia en el estado. Así pues, de la paradiplomacia en Colima en el contexto de su normativa podemos decir, parafraseando la frase atribuida a Galileo Galilei: “Y, sin embargo, sucede”.



Capítulo 3. La práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima 2009-2015 y precedentes.

El presente capítulo tiene por objeto presentar la práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima. Identificando actores, instituciones y acciones de esta que interactúan en el estado. Lo anterior se lleva a cabo desde una exploración de las instituciones encargadas del despacho de la acción exterior de las entidades subnacionales en México.

La exploración de las instituciones encargadas del área se realiza de nueva cuenta en orden jerárquico, partiendo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Dirección General de Coordinación Política. Se explora también la existencia o ausencia de instituciones encargadas en el estado de Colima.

Posteriormente, se realiza una amplia exploración de las acciones paradiplomáticas y de cooperación descentralizada en el estado de Colima. Dicha descripción basada en una minuciosa revisión de los 6 informes de gobierno y 12 anexos estadísticos presentados por la administración durante el periodo considerado en el presente capítulo (2009-2015).

Finalmente, se presentan un balance sexenal de las acciones identificadas durante el periodo de tiempo estudiado. Estos permitirán comprender cuál fue la evolución de las actividades en la administración, es decir, sus similitudes y diferencias, así como las diferentes prioridades que se tomaron.

En este tercer capítulo podemos observar la interacción entre las categorías teóricas presentadas en el capítulo 1 y las realidades en el campo durante la administración 2009-2015. Es decir, que aquí la paradiplomacia es una realidad tangible que se lleva a cabo por múltiples del sector público en el estado de Colima. Cobra relevancia el ver las actividades rescatadas de los informes y anexos estadísticos como unas que avanzan los intereses del estado en el exterior y desde el exterior.

Se observa también que dentro de las actividades observadas existen diversas motivaciones y objetivos. Algunas de ellas se refieren a la mejora de

trámites y servicios, por otro lado, se ven otras orientadas hacia la promoción. La interacción entre las partes se aprecia diversa, así pues, si en ocasiones esta es de corte más bien unidireccional, en otras, esta es de corte colaborativo y bidireccional, lo que nos acerca a la cooperación descentralizada.

La práctica paradiplomática observada naturalmente contempla la interacción de las entidades subnacionales, en este caso el estado y los municipios, con otras en el exterior. Sin embargo, en México se cuenta con tres órdenes de gobierno, de estos solo, el gobierno federal está facultado para la conducción de la política exterior. Lo anterior condiciona que la actividad paradiplomática esté vinculada al menos, con el gobierno federal.

Las relaciones ilustradas por las actividades descritas en ese capítulo en su conjunto forman la clara imagen de interacción entre niveles de gobierno. Estas relaciones, mayormente colaborativas, entre niveles de gobierno nos remiten a la idea de la gobernanza multinivel como herramienta explicativa de las mismas. Naturalmente, entender estos contactos requiere de analizar los distintos actores e instituciones que los entablan. Por lo anterior, se desarrolla en líneas siguientes cuales son estos actores dentro de las administraciones de los niveles relevantes.

3.1 Actores, Instituciones y Acciones de paradiplomacia en México y el estado de Colima

La identificación de los actores, instituciones y acciones de paradiplomacia en México y el estado de Colima necesariamente parte de una revisión de las estructuras orgánicas de las administraciones en el respectivo nivel de gobierno. De tal manera que se explorará la organización de estas administraciones primeramente desde las Leyes Orgánicas correspondientes. De no encontrarse una disposición específica que ampare el ejercicio de estas actividades, se procederá a rastrear desde las acciones.

3.1.1 Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada en México.

3.1.1.1 Instituciones encargadas a nivel federal

A nivel federal, el actor fundamental en materia de paradiplomacia y cooperación descentralizada es la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dependencia, es la encargada dentro de la administración pública federal del despacho de los asuntos exteriores, siendo descrito el listado de asuntos en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF, 1977)

La organización interna de esta secretaria de estado nos permite comprender que esta no es un actor monolítico, sino que la asignación interna de facultades y responsabilidades contemplada en los Reglamentos Internos de la Secretaría de Relaciones Exteriores generan una amplia variedad de unidades administrativas con enfoques y responsabilidades distintas.

En el periodo estudiado, son dos los reglamentos interiores que tuvieron vigencia. El primero de estos es el de 2009 que entró en vigor durante la administración del presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa. Por otro lado, el segundo entro en vigor a mediados de 2021 abrogando el anterior, esto, durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador. (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009; Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

Por lo anteriormente expuesto, se realizará un análisis de la normativa interna de la Secretaría de Relaciones Exteriores, particularmente desde el reglamento interno de 2009; mismo que estuvo vigente por casi la totalidad del periodo estudiado. Esto, a efecto de conocer con detalle que unidades administrativas contaban y con qué atribuciones y responsabilidades que las pusieran en contacto con la temática paradiplomática y de cooperación descentralizada.

En el Reglamento interior del año 2009, se contempla el funcionamiento de 11 unidades administrativas para el cumplimiento de las obligaciones de la

Secretaría de Relaciones Exteriores, mismas que se ilustran en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Unidades administrativas para el auxilio del Secretario (a) del Despacho en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 2009

Secretaría de Relaciones Exteriores	Subsecretaría de Relaciones Exteriores	Subsecretaría para América del Norte	Subsecretaría para América Latina y el Caribe	Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos	Oficialía Mayor
Consultoría Jurídica	Direcciones Generales (37 en total)	Desconcentración administrativa (Delegaciones e Inst. Matías Romero)	Las Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas	Órgano Interno de Control	Unidad de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional

Nota. Elaboración propia a partir de (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009)

No obstante la necesaria mención de la totalidad de las unidades administrativas de la Secretaría, solamente algunas de ellas contaban con atribuciones que las pusieran en contacto con otros niveles de gobierno. Son la Consultoría Jurídica, Dirección General de Protocolo, Dirección General de Coordinación Política, Dirección General de Delegaciones y la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica son las unidades cuyas atribuciones las ponían en contacto con estados y municipios.

Las mencionadas unidades administrativas no cuentan con un nivel de contacto con otros órdenes de gobierno simétrico entre ellas. Por el contrario, cuatro de ellas cuentan con atribuciones limitadas; mientras que la Dirección General de Coordinación Política concentra la mayoría de las atribuciones en la relación con los niveles de gobierno estatal y municipal como se ilustra en los Cuadros 2 y 3.



Cuadro 3

Atribuciones de Unidades Administrativas relacionadas con estados y municipios en el Reglamento Interior de la SRE del 2009

<p>Consultoría Jurídica</p>	<p>Artículo 13. [...]</p> <p>XV. Mantener el registro de los tratados internacionales celebrados por México, así como de sus modificaciones, terminaciones o denuncias, y de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional celebrados por las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, así como por los gobiernos de los estados y municipios;</p> <p>XVI. Formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional que pretendan suscribir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los gobiernos de los estados y municipios;</p>
<p>Dirección General de Protocolo</p>	<p>Artículo 15. [...]</p> <p>VIII. Apoyar a la Dirección General de Coordinación Política, en su trato con las representaciones extranjeras acreditadas en México y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios;</p>
<p>Dirección General de Delegaciones</p>	<p>Artículo 35. [...]</p> <p>VIII. Proponer la creación de delegaciones, subdelegaciones y oficinas de enlace, su modificación, reubicación o desaparición, así como el nombramiento, comisión o remoción de los delegados, subdelegados y demás servidores públicos bajo su competencia;</p> <p>XI. Colaborar con las diversas unidades administrativas de la Secretaría en el desarrollo de sus atribuciones en los estados y municipios, mediante la organización, dirección y supervisión de las delegaciones y subdelegaciones, en los distintas funciones enunciadas en el artículo 46 de este Reglamento Interior</p>
<p>Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.</p>	<p>Artículo 41 [...]</p> <p>XIII. Supervisar, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, gobiernos de los estados y municipios y los sectores privado y social, el cumplimiento de los objetivos y prioridades de los programas de cooperación técnica, científica y tecnológica internacional para el desarrollo;</p> <p>Artículo 46. [...]</p> <p>X. Difundir y promover entre las instituciones de educación superior públicas y privadas, los programas de cooperación cultural, educativa, técnica y científica, especialmente los aspectos relacionados con las becas que ofrecen los gobiernos extranjeros y las oportunidades de cooperación que se presentan en el exterior;</p>

Nota. Elaboración propia a partir de (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009)

El cuadro 2 muestra con claridad que en el reglamento interno de la SRE del año 2009 ya se contemplaban funciones en relación a los niveles de gobierno estatal y municipal. Sin embargo, para el caso de la Consultoría Jurídica y de

las Direcciones Generales, se aprecia que estas son solamente dos de sus múltiples atribuciones. Se entiende entonces que la relación entre niveles de gobierno no es la función primordial de estas aunque si exista relación con otros niveles de gobierno.

Habiendo analizado el reglamento interior del 2009, es importante considerar también la versión del 2021. Lo anterior nos permitirá observar los cambios que se dieron en esta Secretaría, actor clave a nivel federal. En primera instancia, a la Secretaría en su conjunto le corresponde la coordinación de las acciones en el exterior de las dependencias de la administración pública federal y el cumplimiento del programa de cooperación internacional para el desarrollo. (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

En el reglamento interior de 2021, se puede observar una evolución en la estructura de la secretaría. En ella, si bien se observan 11 unidades administrativas, las responsabilidades que estas desempeñan son diferentes con respecto al reglamento anterior. Estas modificaciones reflejan las nuevas prioridades de la administración iniciada en el año 2018 cuya gestión continúa hasta la actualidad. De tal forma, el nuevo reglamento contempla la existencia de 11 unidades administrativas y 3 órganos administrativos desconcentrados para el desahogo de las funciones y responsabilidades de la secretaría como se ilustra a continuación:

Cuadro 4

Unidades administrativas para el auxilio del Secretario (a) del Despacho en el Reglamento Interno de la Secretaría de Relaciones Exteriores de 2021

Secretaría de Relaciones Exteriores	Subsecretaría de Relaciones Exteriores	Subsecretaría para América Latina y el Caribe	Subsecretaría para Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos	Jefatura de Unidad para América del Norte	Dirección Ejecutiva de Diplomacia Cultural y Turística
Dirección Ejecutiva de Estrategia y Diplomacia Pública	Unidad de Administración y Finanzas	Consultoría Jurídica	Direcciones Generales (28 en total)	Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas	Las Oficinas de Pasaportes

Nota. Elaboración propia a partir de (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

Si bien resulta necesario hacer mención de la estructura de este actor clave como es la Secretaría de Relaciones Exteriores, es necesario puntualizar que solamente algunas de las unidades cuentan con atribuciones que las pusieran en contacto con otros niveles de gobierno. De tal manera, nos encontramos con que las siguientes: Jefatura de Unidad para América del Norte, Unidad de Administración y Finanzas, Consultoría Jurídica, Dirección General de Protocolo, Dirección General de Coordinación Política, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Dirección General de Asuntos Especiales, Dirección General de Protección Consular y Planeación Estratégica, Dirección General de Impulso Económico Global, Dirección General de Diplomacia Consular, Dirección General de Bienes Inmuebles y Recursos Materiales, y la Dirección General de Oficinas de Pasaportes.

En una situación similar a la existente de acuerdo al reglamento interior previo, el nivel de contacto de las unidades administrativas con las entidades federativas y municipios es dispar. Se observa que, en la gran mayoría de los casos, el contacto con otros órdenes de gobierno es solamente una de muchas responsabilidades. De nueva cuenta, es evidente la amplia dedicación de la Dirección General de Coordinación Política a la interacción con entidades subnacionales y con el poder legislativo.

Por otro lado, la situación de los órganos administrativos desconcentrados es un tanto distinta. En los tres órganos se encuentran atribuciones que los ponen en contacto con los demás órdenes de gobierno. Así pues, el Instituto Matías Romero, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior y la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo se encuentran facultados para interactuar con entidades federativas y municipios.

3.1.1.2 La Dirección General de Coordinación Política

Como se ha podido apreciar, si para algunas unidades administrativas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, lo subnacional es solamente una parte de sus funciones, lo opuesto es el caso de la Dirección General de Coordinación Política.

Esta dependencia tiene una gran cantidad de obligaciones relacionadas con los asuntos internacionales de estados y municipios. Como ilustra el Cuadro 3, de acuerdo al reglamento interior del 2009, esta Dirección tiene una misión que la lleva a interactuar con otros niveles de gobierno, poderes de la unión y demás actores diversos.

Cuadro 5

Atribuciones de la Dirección General de Coordinación Política en el Reglamento Interior de la SRE del 2009

<p>Dirección General de Coordinación Política</p>	<p>Artículo 16. [...]</p> <p>III. Atender en coordinación con la Secretaría de Gobernación, las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que formulen a la Secretaría, los miembros del Poder Legislativo, Poder Judicial, las legislaturas locales gobiernos estatales y municipales, así como las organizaciones políticas;</p> <p>IV. Dar seguimiento a las disposiciones legislativas relativas a la política exterior y, con la colaboración de las áreas de la Secretaría, responder los puntos de acuerdo presentados y aprobados por el Senado de la República, la Cámara de Diputados y las Legislaturas Estatales, en coordinación con la Secretaría de Gobernación;</p> <p>V. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a las delegaciones de legisladores, tanto federales como de las entidades federativas, que realicen visitas o giras oficiales al extranjero, así como a las delegaciones de legisladores extranjeros que realicen visitas o giras oficiales a nuestro país, mediante el suministro de información y la integración de agendas de trabajo;</p> <p>VI. Proponer, con el apoyo de las representaciones de México en el exterior y las áreas competentes de la Secretaría, las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero mandatarios y funcionarios estatales y municipales del país, así como durante las visitas que éstos reciban de autoridades extranjeras</p> <p>VII. Fijar los lineamientos que permitan el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, en los municipios, en las organizaciones políticas y en las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país;</p> <p>VIII. Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios;</p> <p>X. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas y municipios;</p>
--	--



<p>Dirección General de Coordinación Política</p>	<p>XI. Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e Interinstitucionales entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación, de conformidad con las disposiciones aplicables</p> <p>XII. 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 éstos;</p> <p>XIII. Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana, principalmente entre grupos académicos, políticos, sociales y empresariales de los estados y municipios del país</p> <p>XIV. Recabar la información estatal y municipal que involucre la imagen y operación de la Secretaría</p> <p>XV. Participar, en coordinación con las autoridades competentes de la Secretaría, en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional con las entidades federativas y municipios;</p> <p>XVI. Coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y con las representaciones de México en el exterior, a una mayor participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de política exterior del país,</p>
--	---

Nota. Elaboración propia a partir de (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2009)

Desde su base normativa en el reglamento interno de la secretaría de relaciones exteriores, podemos ver entonces que la Dirección General de Coordinación Política se constituye como el actor principal de la SRE en materia de paradiplomacia y cooperación descentralizada.

Esta dirección general es el actor fundamental en la interacción con estados y municipios en su actuar paradiplomático dadas las funciones que ejerce. Por un lado, la DGCP tiene funciones de soporte a las giras de mandatarios estatales, establecimiento de coordinación con actores diversos que interactúan con el exterior, atención a las solicitudes subnacionales sobre política exterior y cooperación descentralizada. También tiene un papel activo en la formulación de programas de cooperación internacional subnacionales y

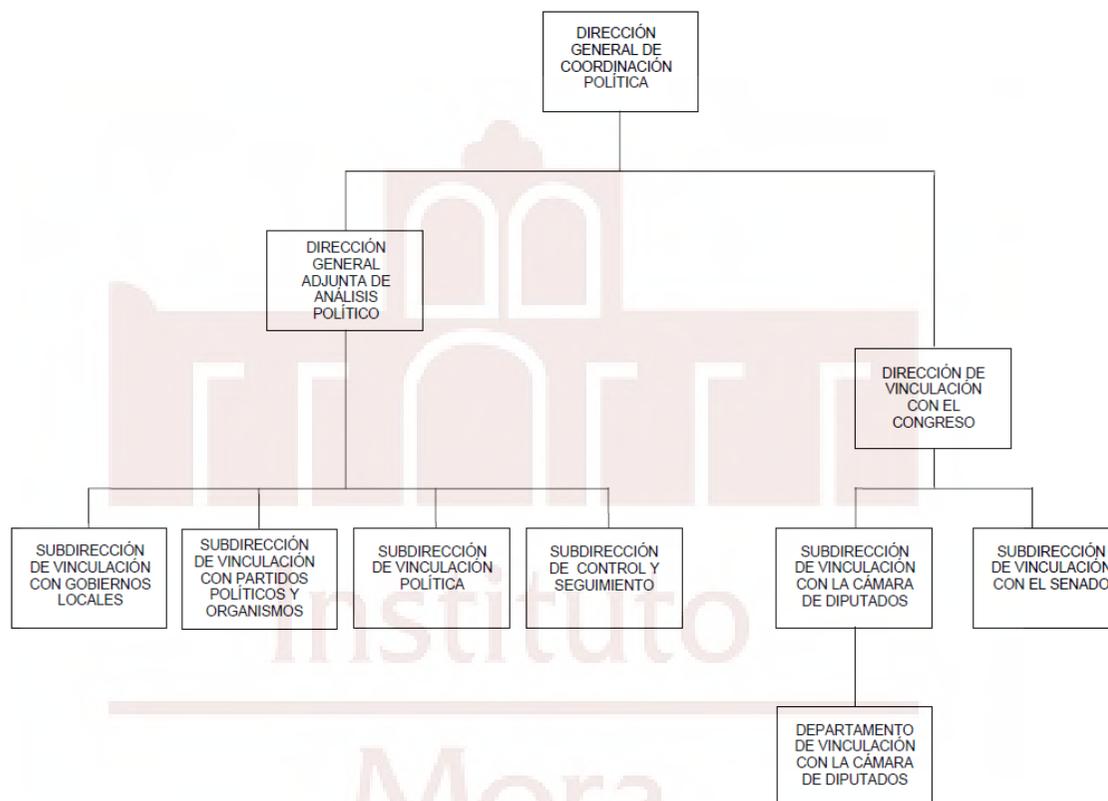
de fomento a la participación de estados y municipios en la política exterior del país.

La organización de esta dirección general, reflejada en su organigrama del 2006 se aprecia en la Figura 1, atestigua la manera en que esta habría de llevar a cabo su interacción con actores de diversa índole a que estaba mandatada. En esta figura se aprecian las cadenas de responsabilidad dentro de la Dirección General de Coordinación Política.



Figura 1

Organigrama de la Dirección General de Coordinación Política de acuerdo a su Manual de Organización del 2006



Nota. El gráfico representa las relaciones de subordinación en la Dirección General de Organización Política de acuerdo al Manual de Organización de 2006. Tomado de (Manual de Organización de la Dirección General de Coordinación Política, 2006)

Derivado igualmente de la Figura 1 se observa una clara falta de correspondencia entre las múltiples atribuciones relacionadas con los niveles de gobierno estatal y municipal con las entidades destinadas a atenderlos. Si por un lado encontramos al menos 12 responsabilidades relacionadas con los niveles de gobierno mencionados, por otro, solo se aprecia una entidad para darle seguimiento. Entonces, resulta evidente la insuficiencia de la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales para el despacho de los asuntos relacionados con estos.

De manera similar a muchas otras áreas de la administración pública federal, la Dirección General de Coordinación Política tuvo cambios significativos. Por lo anterior, la evolución que esta unidad administrativa tuvo en sus atribuciones de acuerdo a los reglamentos interiores y en su organización de acuerdo a sus manuales de organización es relevante.

Para el año 2021, con el nuevo reglamento interno la Dirección General de Coordinación Política conservó su enfoque en la interacción con las entidades y municipios. Se aprecia que, la mayoría de sus atribuciones son esencialmente las mismas. De las 27 atribuciones que contempla el nuevo reglamento, solamente en tres se observan cambios sustanciales, como se ilustra en el siguiente cuadro:



Cuadro 6

Atribuciones con cambios sustanciales de la Dirección General de Coordinación Política en el Reglamento Interior de la SRE del 2021

Dirección General de Coordinación Política	<p>Artículo 19 [...]</p> <p>IX. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas, municipios y alcaldías de la Ciudad de México, así como la vinculación de los actores locales con el Cuerpo Diplomático;</p> <p>XIV. Participar, en coordinación con las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría, en la internacionalización de gobiernos locales a través de la firma de acuerdos interinstitucionales, promoción económica internacional, cooperación descentralizada, territorialización de las agendas globales de desarrollo, participación en redes internacionales de gobiernos locales, capacitación en temas internacionales; vinculación con la diáspora, entre otros temas de la agenda internacional local;</p> <p>XVI. Apoyar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría, a los gobiernos estatales y municipales para la articulación de estrategias de internacionalización que deriven en políticas públicas, en consonancia con la política exterior [...]</p>
---	--

Nota. Elaboración propia a partir de (Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 2021)

De su base normativa actualizada, podemos apreciar que en lo sustancial, la función de la Dirección General de Coordinación Política se mantuvo inalterada a lo largo del periodo de estudio. Esta comparación entre normativas es necesaria para entender las inercias existentes en la manera en que se aborda la materia paradiplomática desde el gobierno federal.

Ahora bien, señalar inercias no es afirmar que no hubo cambio alguno, puesto que esta unidad administrativa incluyó en su evolución temas tan relevantes como las agendas globales de desarrollo y su territorialización, cuestiones más operativas como la vinculación de actores locales con el cuerpo diplomático y el reconocimiento de las estrategias de internacionalización como sujetos y catalizadores de políticas públicas.

Si bien la estructura orgánica de la Dirección General de Coordinación Política tuvo modificaciones en los últimos meses del periodo estudiado, estos en conjunto no son significativos. De manera similar a las atribuciones que le

asigna el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la estructura de esta dependencia se mantuvo mayormente igual.

Los objetos de las otras áreas dentro de la Dirección General de Coordinación Política reflejan, de manera elocuente la priorización que otorgan a nivel operativo a otras áreas como lo son la interacción con el Senado de la República y la Cámara de Diputados. Lo anterior resulta aún más evidente a la luz de la cantidad de entidades con las que teóricamente han de interactuar, es decir, 32 entidades federativas y 2446 municipios (FENAMM, 2022). En conclusión, la Dirección General de Coordinación Política se observa como una institución más orientada a la interacción con el poder legislativo federal que con otros niveles de gobierno.

La situación en torno a las atribuciones y estructura de la institución encargada de la interacción con las entidades subnacionales condiciona algunas de las situaciones observadas en los demás niveles de gobierno. De igual forma, la manera en que se encuentra diseñada esta Dirección General impacta en cómo se relaciona con las instituciones que entablan actividades paradiplomáticas en el estado de Colima.

3.1.2 Paradiplomacia y Cooperación Descentralizada para el Desarrollo en el estado de Colima.

A nivel estatal no se cuenta durante el periodo estudiado con una institución encargada de manera específica del despacho de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada dentro del poder ejecutivo. Lo anterior, sin embargo, no supone de ninguna forma una ausencia de estas actividades. Es necesario entonces, remitirse a la práctica contenida en los informes de labores para rastrear las instituciones que, en el ámbito de sus atribuciones echaron mano de estas acciones para la consecución de sus fines.

Por otro lado, fuera de la administración centralizada del estado de Colima se cuenta con otros actores destacados. El principal, es la Universidad de Colima, misma que de acuerdo a la constitución estatal y a su ley orgánica es un organismo público descentralizado con autonomía. Si bien el cuerpo

normativo de esta institución no establece ni la paradiplomacia o la cooperación descentralizada como uno de sus fines, sin embargo, ha iniciado actividades relacionadas con estos conceptos. Lo anterior, vuelve relevante a esta institución de educación superior como actor en el estado y nos obliga a remitirnos a la información oficial sobre su actividad (CPELSC, 2024; LOUC, 1980)

3.2 La paradiplomacia presente en el estado de Colima (2009-2015)

La discusión de las modalidades de paradiplomacia en el estado de Colima, pasa necesariamente por una revisión exhaustiva de las acciones con contenido internacional que se registraron en el estado por parte del gobierno del mismo. Para ello, se realizó una revisión documental de los informes de gobierno anuales que las distintas administraciones contempladas dentro del marco temporal 2009-2015 presentaron por mandato de ley.

Se revisó minuciosamente un total de 12 informes de labores, 6 de los cuales corresponden a la administración de Mario Anguiano Moreno y 6 a la de José Ignacio Peralta Sánchez. Adicionalmente, ambas administraciones presentaron documentos anexos estadísticos de los cuales se publicaron 2 por cada año.

Con la información contenida en los documentos oficiales se procedió a la elaboración de una base de datos, en la cual, se recopilaron todas las acciones que en primera instancia mostraran alguna interacción internacional o cuyo propósito fuera la mencionada interacción. Esta recopilación dio como resultado el registro de 888 acciones durante los 12 años que contempla el marco temporal de la presente investigación.

Un periodo temporal de 12 años de extensión contiene una gran cantidad de actividades dentro de la gestión usual de la administración pública, por ello, y siguiendo la naturaleza anual de los documentos oficiales consultados, se consideró la revisión y correspondiente clasificación de las actividades identificadas de manera anual en la base de datos elaborada. Esta decisión permite el análisis de las actividades con unidades temporales más

manejables, esto, sin perder de vista el carácter sexenal de las administraciones.

La revisión y análisis de los informes requirió, asimismo, de la clasificación de las actividades en tres grandes categorías para su búsqueda, identificación y sistematización anual. En primera instancia, se identificaron todas las actividades reportadas en los informes que en su concepto o descripción de actividades tuvieran alguna interacción internacional o que tuvieran como propósito coadyuvar hacia esta y se contemplaron dentro de la primera categoría: *acciones con contenido internacional*.

La segunda de las grandes categorías es la de: *acciones paradiplomáticas*. Esta segunda categoría engloba todas aquellas actividades reportadas en los informes de gobierno que satisfagan la definición de trabajo propuesta en esta investigación para el término paradiplomacia, es decir, el conjunto de las actividades internacionales de un gobierno subnacional que tengan por objeto avanzar sus intereses y objetivos en el exterior y desde el exterior.

Como tercera gran categoría se contemplan las: *acciones de cooperación internacional descentralizada*. En esta, se consideran las actividades paradiplomáticas que tienen por objetivo una colaboración sustancial, implicando un intercambio, Estas acciones pueden llevarse a cabo de manera bilateral, multilateral, o de manera indirecta.

Una identificación únicamente del tipo de actividades llevadas a cabo en este periodo (2009-2021) no nos permite comprender la lógica de las mismas, conocer los actores que las llevaron a cabo desde el estado de Colima, o comprender la naturaleza de los mismos. Por lo anterior, se procedió a la elaboración de tablas de mapeo anuales para identificación de actores y participaciones.

Las tablas anuales de mapeo de actores, cuentan con tres intereses fundamentales: la identificación del actor, el cómputo de participaciones totales en acciones paradiplomáticas y de cooperación internacional descentralizada, y finalmente, la clasificación de su naturaleza desde su ámbito de acción. Por lo

anterior, las tablas contienen: el nombre del actor en Colima, el número de participaciones en que tomó parte, y su clasificación en niveles (municipal, estatal o federal).

Otro aspecto clave para la comprensión de las actividades llevadas a cabo por el estado de Colima, son las áreas temáticas de acción. Para el análisis de las mismas se procedió a la construcción de tablas anuales en las que se recopilan las áreas temáticas en las que se encuentran las acciones identificadas en los informes. En estas tablas se respetó la caracterización temática que el gobierno del estado de Colima dio a las actividades reportadas.

Naturalmente, el análisis y estudio de las actividades internacionales de cualquier entidad subnacional requiere de conocer los actores contraparte fuera del territorio del estado. El caso del estado de Colima no es una excepción a lo anterior, por ello, se compilaron una serie de tablas anuales de actores contraparte que consideraron también el número de actividades en las que cada uno de ellos participó.

La serie de tablas de actores contraparte contó con una dificultad significativa inherente a las fuentes primarias de información. En una gran cantidad de actividades, el o los actores contraparte no fueron mencionados de manera explícita. Por lo anterior, las actividades en que no fue posible identificar de manera clara al actor contraparte, se computaron como: No identificado (N/I en las tablas).

Las actividades que estos actores entablaron fueron clasificadas en dos tipos: acciones y obras. En el caso de las acciones se refiere a todas las actividades en las que se utilizaron recursos humanos o financieros salvo en el caso de construcciones. Las obras se refieren a las actividades que significaron construcciones o mejoras materiales.

Finalmente, se realizó una revisión exhaustiva del repositorio de acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios de Colima de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Este registro sirvió de origen para la construcción de una segunda base de datos en la que se identifican 47 acuerdos interinstitucionales suscritos por distintos actores del estado de

Colima. Esta segunda base de datos permite la exploración de las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada de otros actores ajenos a la administración estatal o que no actúan en coordinación con esta y cuyas actividades, por lo tanto, no se ven reflejadas en los informes de gobierno.

3.2.1 Las prácticas paradiplomáticas en el periodo de 1997 a 2008

Si bien las prácticas paradiplomáticas y de cooperación descentralizada que son objeto de esta investigación son aquellas dentro del periodo 2009-2021, estas no se desarrollaron en aislamiento. Es necesario entonces explorar los registros correspondientes a las prácticas paradiplomáticas. Esta revisión, que no pretende ser extensa, se enfocará particularmente en las prácticas más institucionalizadas, como lo son los acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios del estado de Colima ante la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Una revisión de los acuerdos interinstitucionales ciertamente no aporta una imagen completa de las actividades y prácticas paradiplomáticas. Sin embargo, nos permite formar una noción sólida de las prácticas institucionalizadas. Asimismo provee de una base que permita observar el seguimiento, o ausencia del mismo, en torno a los acuerdos interinstitucionales suscritos. Finalmente, será posible comenzar a identificar a los actores más activos en la entidad en torno a las prácticas paradiplomáticas y de cooperación descentralizada.

Iniciando con el análisis, es importante considerar que durante el periodo 1997 a 2009, en el estado de Colima hubo 5 administraciones. Los titulares y sus periodos se enlistan a continuación: Fernando Moreno Peña del 31 de diciembre de 1997 al 1 de noviembre de 2003, Carlos Flores Dueñas del 2 de noviembre de 2003 al 30 de diciembre de 2003, Gustavo Alberto Vázquez Montes del 31 de diciembre de 2003 al 24 de febrero de 2005, Arnoldo Ochoa González del 2 de marzo de 2005 al 4 de mayo de 2005 y Jesús Silverio Cavazos Ceballos del 5 de mayo de 2005 al 31 de octubre de 2009 (CONAGO, 2024)



Esta gran cantidad de titulares del poder ejecutivo del estado tuvo por motivos la inestabilidad política y un lamentable fallecimiento. El primero de estos, se ilustra con la anulación de la elección de gobernador del año 2003, lo que dio paso al interinato de Carlos Flores Dueñas. Una vez resulta esa crisis, la administración de Gustavo Vázquez Montes se desarrolló con normalidad hasta verse interrumpida por un accidente aéreo. Esta tragedia volvió indispensable el interinato de Arnoldo Ochoa González hasta la elección extraordinaria que tuvo por ganador a Jesús Silverio Cavazos Ceballos.

Durante el periodo en comento, se registraron desde el estado de Colima ante la Secretaría de Relaciones Exteriores un total de 26 acuerdos interinstitucionales. De estos, 1 fue suscrito por el gobierno del Estado de Colima con la provincia de Chungchongbuk-Do en Corea del Sur. Este acuerdo refleja la importancia dada a la interacción con el Este Asiático, al mismo tiempo, es destacable que este fue el único acuerdo firmado por el gobierno del estado en este periodo (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

El acuerdo interinstitucional de hermanamiento firmado en 1999, revela que solamente la administración del gobernador Fernando Moreno Peña contó con actividad paradiplomática registrada ante la Secretaría de Relaciones Exteriores. De tal forma, las administraciones siguientes no llevaron la actividad paradiplomática al nivel de acuerdo interinstitucional. Ahora bien, esta realidad no significa que otros actores públicos ajenos a la administración estatal carezcan de actividad en este respecto.

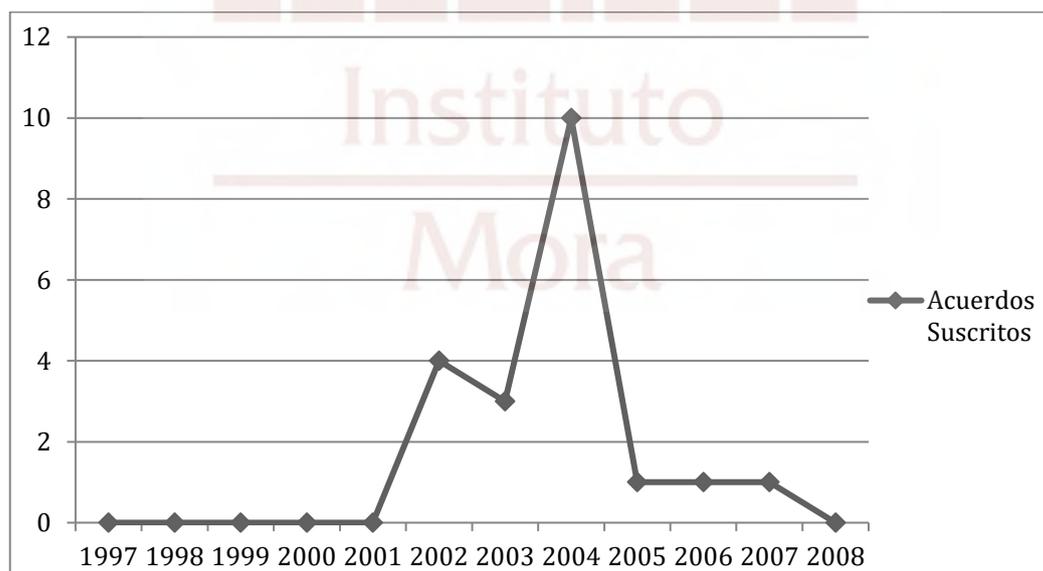
Como ya se ha mencionado antes, del periodo 1997 a 2008 se cuenta con registro de 26 acuerdos interinstitucionales. Si solo uno de estos corresponde al gobierno del estado de Colima ¿Cuáles son los actores que suscribieron los demás? Cabría suponer que los municipios del estado son los responsables, sin embargo, este no es el caso para este periodo. La revisión de los registros de la Secretaría de Relaciones Exteriores revela que la institución responsable de estos 25 acuerdos adicionales fue la Universidad de Colima.

La máxima institución educativa del estado de Colima, se erige así como el gran actor de la paradiplomacia y cooperación descentralizada institucionalizadas en el periodo previo al del marco temporal de esta investigación. Su actividad se enfocó principalmente en convenios de colaboración y cooperación en materia educativa con pares alrededor del mundo. Por otro lado, la totalidad de los acuerdos suscritos por la casa de estudios en este periodo previo fueron de carácter bilateral, es decir, entre esta universidad y otra o entre la Universidad de Colima y un organismo internacional.

La suscripción de los acuerdos interinstitucionales de la Universidad de Colima no siguió una evolución anual constante. Por el contrario, hubo varios años en los que no se registra suscripción de acuerdo alguno y otros, como 2004 en el que se suscribieron 10 acuerdos. La evolución año con año se puede observar en la siguiente figura.

Figura 2

Acuerdo interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 1997-2008



Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Las contrapartes de la Universidad de Colima, como se ha mencionado, fueron instituciones de educación superior de alrededor del mundo. Los países en los que estas instituciones tienen son diversos y a diferencia de la limitada

actividad institucionalizada del gobierno del estado refleja una diversidad regional mucho mayor.

Cuadro 7

Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 1997 y 2008.

País de las Instituciones Contraparte	Número de acuerdos suscritos
España	8
Alemania	3
Costa Rica	3
Tailandia	2
Nueva Zelanda	2
Bulgaria	1
Cuba	1
El Salvador	1
Francia	1
Indonesia	1
Rusia	1

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

El cuadro anterior refleja que los acuerdos interinstitucionales de la Universidad de Colima se concentran fundamentalmente en Europa, con España y Alemania liderando. Por otro lado, es destacable la presencia de países como Tailandia, Indonesia y Nueva Zelanda; pertenecientes a la región Asia-Pacífico. Las motivaciones para esta distribución podrían encontrarse en las afinidades históricas y culturales con Europa, así como con la situación geográfica del estado de Colima; proyectada hacia la cuenca del Pacífico.

La naturaleza de estas relaciones entabladas por la Universidad de Colima ya se puede comenzar a vislumbrar desde el hecho de encontrarse institucionalizadas. Por otro lado, el marco temporal de vigencia de los acuerdos refleja con elocuencia la profundidad de las relaciones entabladas por este actor. Como se aprecia en el siguiente cuadro, estos vínculos tienden a proyectarse con una naturaleza de mediano a largo plazo.



Cuadro 8

Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 1997-2008.

Vigencia de los Acuerdos Interinstitucionales	Número de acuerdos suscritos
Renovación Automática	5
No Estipulada	1
Indefinida	4
15 años	2
14 años	1
8 años	1
5 años	2
4 años	2
3 años	6
1 año	1

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Como se ha explorado en líneas anteriores, la actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada en el estado de Colima fue significativa antes del periodo de estudio de esta investigación. Tanto el gobierno del estado (y sus dependencias) como la Universidad de Colima (como organismo público autónomo) entablaron relaciones duraderas e institucionalizadas de acuerdo al marco jurídico vigente en México.

Sin menoscabo de lo anterior, es importante destacar que estas definitivamente representan solamente una parte de la actividad total. Utilizando la analogía del iceberg, la revisión de los acuerdos interinstitucionales probablemente revela solo la punta del cúmulo total de actividad. Si bien la punta del iceberg en el océano no revela su tamaño, delata su presencia. Así pues, como capitán diligente, futuras investigaciones habrán de revelar la extensión total de estas actividades que solo revisamos a manera de antecedente de las que ocupan esta tesis.

3.2.2 Prácticas paradiplomáticas durante la Administración del gobernador Mario Anguiano Moreno 2009-2015

La administración encabezada por el gobernador Mario Anguiano Moreno coordinó la actividad del gobierno del Estado de Colima durante el periodo constitucional que cubre los años entre 2010 y 2015. En cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, esta administración presentó seis informes de

labores y doce anexos estadísticos a razón de 1 informe y 2 anexos estadísticos por año.

En adición, se realizará una revisión del repositorio de acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios del Colima que mantiene la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta herramienta permite vislumbrar la actividad entablada por otros actores.

El periodo constitucional estatal en comento se encontró escalonado con el periodo constitucional de la presidencia de la república. Es decir que si bien la administración del estado de Colima cubrió los años de 2009 a 2015 (IEE, 2024), la administración federal al comenzar esta administración en Colima cubría los años 2006 a 2012; siendo su titular el presidente Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

3.2.2.1 Acciones paradiplomáticas en el año 2010

El año 2010, fue el primero de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el primer informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 66 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 1

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2010

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
66	66	9

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 66, siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 9 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el primer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones



internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 10 actores municipales, 17 actores estatales y 5 actores federales como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 2

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2010.

Actores Municipales	Actores Estatales	Actores Federales
10	17	5

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

Los actores de tipo municipal contaron con un total de 11 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2010 los 10 municipios del estado de Colima. Destacando el municipio de Manzanillo que participó en 2 actividades, siendo el de mayor actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 104 participaciones. Finalmente, los actores federales cuentan con un total de 6 participaciones.

Tabla 3

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2010.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	11
Estatal	104
Federal	6

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.



Tabla 4*Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2010.*

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Federales	Participaciones
Municipio de Armería	1	Centro de Agronegocios de Colima (CEDAGRO)	7	Secretaría de Economía	2
Municipio de Colima	1	Secretaría de Fomento Económico	2	ProMéxico	1
Municipio de Comala	1	Consejo Estatal de Participación Social para la Planeación	1	Comisión Federal de Mejora Regulatoria	1
Municipio de Coquimatlán	1	Fideicomiso de Turismo de Manzanillo	6	IMIQ	1
Municipio de Cuahtémoc	1	Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo	6	CONALEP del Estado	1
Municipio de Ixtlahuacán	1	Gobierno del Estado de Colima	7		
Municipio de Manzanillo	2	Instituto Colimense del Deporte	2		
Municipio de Minatitlán	1	Secretaría de Administración	1		
Municipio de Tecmán	1	Secretaría de Desarrollo Rural	1		
Municipio de Villa de Álvarez	1	Secretaría de la Juventud	2		
		Secretaría de Planeación	3		
		Secretaría General de Gobierno	30		
		Universidad de Colima	1		
		Secretaría de Turismo	6		
		Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	2		
		Coordinación General de Atención al Migrante Colimense	26		
		Dirección del Registro Civil	1		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

El desglose revela que en el caso de los 17 actores estatales, se observa un total de 104 participaciones en actividades de carácter

paradiplomático. Es destacable que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (104 participaciones en 66 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor. Destacan por su gran participación actores como la Secretaría General de Gobierno con 30 y la Coordinación General de Atención al Migrante Colimense con 26.

En cuando al nivel federal, los 5 actores identificados muestran un total de 6 participaciones. Es destacable que, al menos desde la información disponible en los informes de gobierno, las participaciones de actores de tipo federal en el año 2010, fueron escasas. De entre los actores federales destaca el caso de la Secretaría de Economía que contó con 2 participaciones.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2010, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 17 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 5

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2010.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
Administración	1
Agroindustria y Comercialización	1
Atención a los Migrantes Colimenses	26
Campañas de Publicidad del Estado	1
CEDAGRO	6
CONALEP del Estado	1
Consejo de Participación Social para la Planeación	1
Eventos Deportivos	2
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	2
Fomento Económico	7
Juventud	2
Planeación	1
Programa Cien Días, Cien Beneficios para Todos	1
Programa Más Beneficios para Todos	1
Promoción al comercio exterior	1
Promoción turística	11
Registro Civil	1
Total	66

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

Dentro de las áreas temáticas del año 2010 destaca en primer lugar la Atención a los migrantes colimenses que engloba 26 acciones totales. En

segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como de fomento económico que reportan un total de 7 actividades en el periodo en comento.

Al analizar las actividades paradiplomáticas y aquellas que son parte de la cooperación descentralizada es relevante analizar los actores contraparte con los que se llevaron a cabo. Se aprecia entonces que, en el año de 2010 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que la mayor parte de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 6

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa

Actor contraparte	Acciones en las que participa
CPTM	2
Embajada de Corea del Sur	1
Embajada de Guatemala	1
Embajada de Indonesia	1
Embajada de Malasia	1
Federación Internacional de gobiernos confiables (FIDEGOC)	1
N/I	54
OCDE	1
Ciudad de Ningbo, China	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	1
Secretaría de Turismo (Federal)	1
Vitallis College, Países Bajos	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2010b, 2010c, 2010d)

Como ilustra el cuadro anterior, son 12 los actores identificados. Destacan en este año el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM) que participó en 2 acciones. De igual forma, son de mencionarse las embajadas de Corea del Sur, Guatemala, Indonesia y Malasia con las que se condujeron 4 acciones paradiplomáticas a razón de una por embajada.

En este año, se condujeron acciones paradiplomáticas con actores de carácter no nacional como organismos multilaterales, entidades subnacionales e instituciones educativas internacionales. Estos fueron la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la Ciudad de Ningbo, China y el Vitalis College de los Países Bajos.



3.2.2.2 Acciones paradiplomáticas en el año 2011

El año 2011, fue el segundo de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el segundo informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 96 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 7

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2011.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
96	95	18

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 95, siendo estas casi la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 18 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el segundo informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 10 actores municipales, 15 actores estatales y 2 actores federales como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 8

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2011.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
10	15	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2011. Es destacable la vibrante participación de los actores municipales, con la totalidad de los municipios del estado participando en al menos una actividad. Se observa una

vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales.

Asimismo, al agrupar los actores y sus participaciones por niveles, vemos que los de tipo municipal contaron con 21, los estatales 150 y los federales 2. Estas participaciones rebasan el número de actores lo que significa que varios de entre ellos entablan más de una acción, particularmente en el caso de los actores estatales.

Tabla 9

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2011.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	21
Estatal	150
Federal	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos, de nueva cuenta, el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.



Tabla 10*Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2011.*

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Federales	Participaciones
Municipio de Armería	1	Gobierno del Estado de Colima	5	Secretaría de Economía (Delegación Colima)	1
Municipio de Colima	3	Instituto Tecnológico de Colima	1	ProMéxico	1
Municipio de Comala	1	Procuraduría General de Justicia del Estado	1		
Municipio de Coquimatlán	3	Secretaría de Desarrollo Rural	1		
Municipio de Cuauhtémoc	3	Secretaría de Finanzas y Administración	1		
Municipio de Ixtlahuacán	1	Secretaría de la Juventud	3		
Municipio de Manzanillo	3	Secretaría General de Gobierno	33		
Municipio de Minatitlán	2	Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	10		
Municipio de Tecmán	2	Coordinación General de Atención al Migrante Colimense	22		
Municipio de Villa de Álvarez	2	Sistema Estatal de Protección Civil	2		
		Centro de Agronegocios de Colima (CEDAGRO)	6		
		Fideicomiso de Turismo de Manzanillo	30		
		Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo	30		
		Instituto Colimense del Deporte	3		
		Secretaría de Fomento Económico	2		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

Los actores municipales contaron con un total de 21 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2011 los 10 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de

Colima, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Manzanillo que cuentan con 3 participaciones cada uno.

En el caso de los 15 actores estatales, se observa un total de 150 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es importante tomar en cuenta que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (150 participaciones en 95 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor. Destacan por su gran participación la Secretaría General de Gobierno con 33, el Fideicomiso de Turismo de Manzanillo con 30, la Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo con 30, la Coordinación General de Atención al Migrante Colimense con 22 y la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal con 10.

A nivel federal, los 2 actores identificados muestran un total de 2 participaciones. De estos actores destacan el caso de la Secretaría de Economía que contó con 1 participación, así como el de ProMéxico que contó de igual manera con 1 participación.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2011, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 12 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 11

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2011.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
Administración	2
Agroindustria y Comercialización	7
Atención a los Migrantes Colimenses	21
Capacitación y Formación Profesional	1
Eventos Deportivos	3
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	10
Instituto Tecnológico de Colima	1
Juventud	3
Promoción al comercio exterior	1
Promoción de la inversión	6
Promoción turística	39
Protección Civil	2
Total	96

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2011 destaca en primer lugar la promoción turística con 39 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las



acciones clasificadas como de Atención a los migrantes colimenses que engloba 21 acciones totales. Otra de las áreas destacables, tanto por el número de acciones que contiene como por la interacción entre niveles de gobierno que supone es el Fomento al Desarrollo Integral del Municipio, área que con 10 acciones se posiciona en tercer lugar en este año.

El año de 2011 tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que la mayor parte de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita. Revisar los actores contraparte es relevante al permitir entender los alcances de las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada correspondientes a este año, mismas que se ilustran en la siguiente tabla.

Tabla 12

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa en el año 2011.

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Cámara de Comercio de Comercio de Brasil en México	1
Club Rotario Internacional	1
Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	1
Dirección de Regulación de Políticas de Gobierno y Dirección de Desarrollo Territorial (OCDE)	1
Comité Económico Japón-México "Nippon Keindanren"	1
Sector Privado (Japón)	1
CPTM	1
Embajada de la República de Singapur	1
Embajada de la República de Indonesia	1
FITA	1
Georgetown, Guayana	1
N/I	83
Provincia de Chungcheongbuk-Do	1
Secretaría de Economía	1
ProMéxico	1
Servicio Educativo de Turismo de los Estudiantes	1
Trinity College London	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2011a, 2011b, 2011c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 17 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con la Dirección de Regulación de Políticas de Gobierno y Dirección de Desarrollo Territorial, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como con la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. La interacción con estos dos actores corresponden al



interés expresado por la administración en la mejora regulatoria y en hacer más eficientes los servicios públicos en el estado (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024)

Son relevantes también las actividades llevadas a cabo con las Embajadas de Singapur e Indonesia. Llamen la atención de igual manera, la actividad con el Comité Económico Japón-México "Nippon Keindanren" y con el sector privado japonés, se observa un interés en el Este de Asia. Este especial acento que se aprecia en el continente asiático desde las actividades del estado de Colima no resulta demasiado sorprendente dada la privilegiada posición y las relaciones comerciales derivadas del puerto de Manzanillo.

Finalmente, es destacable también la actividad en materia de hermanamientos por la reunión con la ciudad de Georgetown, Guyana y la interacción con la provincia de Chungcheongbuk-Do, con quienes se inició un acuerdo de hermanamiento desde 1999. Sin embargo, es importante destacar que las intenciones de hermanamiento con Georgetown no se concretaron la firma y correspondiente registro de un acuerdo interinstitucional.

3.2.2.3 Acciones paradiplomáticas en el año 2012

El año 2012, fue el tercero de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el tercer informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 99 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 13

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2012.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
99	98	63

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 98, siendo estas casi la totalidad de las acciones con contenido internacional. De



estas, 63 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada. Estos números reflejan estabilidad y de hecho, un ligero crecimiento en la cantidad de actividades paradiplomáticas con respecto al año anterior.

El análisis de la información reportada en el tercer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 10 actores municipales, 13 actores estatales y 2 actores federales como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 14

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2012.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
10	13	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2012. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, con la totalidad de los municipios del estado participando en al menos una actividad. Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales.

Asimismo, al agrupar los actores y sus participaciones por niveles, vemos que los de tipo municipal contaron con 78, los estatales 130 y los federales 55. Estas participaciones rebasan el número de actores lo que significa que varios de entre ellos entablan más de una acción, particularmente en el caso de los actores estatales.

Tabla 15

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2012.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	78
Estatal	130
Federal	55

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)



El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos, de nueva cuenta, el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Este año cuenta con la novedad del incremento significativo en las participaciones por parte de actores de tipo federal. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 16

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2012.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Armería	2	Fideicomiso de Turismo de Manzanillo	13	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	54
Municipio de Colima	5	Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo	13	Secretaría de Economía (Delegación Colima)	1
Municipio de Comala	2	Instituto Colimense del Deporte	1		
Municipio de Coquimatlán	8	Instituto Tecnológico de Colima	1		
Municipio de Cuahtémoc	38	Secretaría de Desarrollo Rural	3		
Municipio de Ixtlahuacán	4	Gobierno del Estado de Colima	55		
Municipio de Manzanillo	3	Secretaría de Desarrollo Social,	14		
Municipio de Minatitlán	8	Dirección General de Desarrollo Humano	14		
Municipio de Tecomán	6	Secretaría de la Juventud	2		
Municipio de Villa de Álvarez	2	Secretaría de Turismo	6		
		Secretaría General de Gobierno	4		
		Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)	3		
		Sistema Estatal de Protección Civil	1		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)



Los actores municipales contaron con un total de 78 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2012 los 10 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Cuauhtémoc, Coquimatlán y Minatitlán con 38, 8 y 8 participaciones respectivamente.

En el caso de los 13 actores estatales, se observa un total de 130 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es importante tomar en cuenta que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (130 participaciones en 98 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor.

Destacan por su gran participación el Gobierno del estado de Colima, que con 55 participaciones se posiciona a la cabeza de los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes. La Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección General de Desarrollo Humano destacan con 14 participaciones cada una.

A nivel federal, los 2 actores identificados muestran un total de 55 participaciones. De estos actores destacan el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con 54 participaciones, así como el de ProMéxico que contó de igual manera con 1 participación.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2012, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Por la gran cantidad de acciones que engloba y por ser el primer año en que aparece es relevante la mención del programa 3x1 para Migrantes. En su totalidad, son 10 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática en este año como se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 17*Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2012.*

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	54
Agroindustria y Comercialización	3
Atención a los Migrantes Colimenses	14
Eventos Deportivos	1
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	3
Juventud	2
Materia Educativa	1
Promoción al comercio exterior	1
Promoción turística	19
Protección Civil	1
Total	99

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2012 destaca en primer lugar la actividad reportada como parte del programa 3x1 para Migrantes con 54 acciones totales. Es muy importante considerar el impacto del programa 3x1 en el marco de las actividades paradiplomáticas y de cooperación en el estado de Colima. Lo anterior, debido a la elevada proporción de la actividad total que representan y a la cantidad de interacciones entre los tres niveles de gobierno y la diáspora colimense.

Por otro lado, destacan a su vez en segundo lugar las acciones clasificadas como Promoción turística que engloban 19 acciones totales. Estas actividades son importantes al considerar el peso del municipio de Manzanillo. Este, destaca como destino turístico y como nodo de transporte al contar con el Aeropuerto Internacional de Playa de Oro y la terminal de cruceros.

Para lograr construir una imagen completa de las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada, es necesario identificar los actores contraparte. De tal modo que se puede observar que en el año de 2012 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 18*Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa*

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Aerolínea Aeroméxico	1
Clubes de Migrantes Colimenses	56
Consulado de los EE.UU.	2
Consulado de Canadá	1
Consulados de México en los EE.UU.	2
N/I	27
Sector Privado (Alemania)	1
Sector Privado (Chile)	1
Sector Privado (EE.UU.)	9
Sector Privado (Internacional)	2
Trinity College London	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2012a, 2012b, 2012c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 11 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 56 acciones. El papel de los clubes de migrantes se da en el marco del Programa 3x1 para Migrantes mismo en el que interactuaron actores de los tres niveles de gobierno y la diáspora.

Por otra parte, el sector privado resultó ser una contraparte clave para este año. Se puede apreciar la participación de este tipo de actores internacionales y originarios de Alemania, Chile así como de los Estados Unidos. En este respecto, fue el sector privado de los Estados Unidos el preponderante con participación en 9 acciones, superando en varios ordenes de magnitud a sus pares.

Los actores diplomáticos también destacan como contraparte. Este tipo de actores no abarca únicamente a las representaciones extranjeras en México, sino que considera también a los consulados de México en los Estados Unidos. Se da en este respecto una interacción entre actores de diferente nivel, es decir, del estado de Colima en tanto entidad subnacional y actores internacionales de nivel federal. Tal es el caso de las acciones que se llevaron a cabo con los consulados de los Estados Unidos y de Canadá.

3.2.2.4 Acciones paradiplomáticas en el año 2013

El año 2013, fue el cuarto de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el cuarto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron

102 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 19

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2013.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
102	102	80

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 102 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 80 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada. De nueva cuenta, en este año se observa un ligero crecimiento en el número de acciones paradiplomáticas y de cooperación internacional.

El análisis de la información reportada en el cuarto informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 8 actores municipales, 14 actores estatales y 2 actores federales como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 20

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2013.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
8	14	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2013. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, aunque con una disminución del 20% con respecto al año anterior. Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales.

Asimismo, al agrupar los actores y sus participaciones por niveles, vemos que los de tipo municipal contaron con 73, los estatales 117 y los



federales 74. Estas participaciones rebasan el número de actores lo que significa que varios de entre ellos entablan más de una acción, particularmente en el caso de los actores estatales.

Tabla 21

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2013.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	73
Estatal	117
Federal	74

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2013. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, con 8 municipios del estado participando en al menos una actividad. Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales.

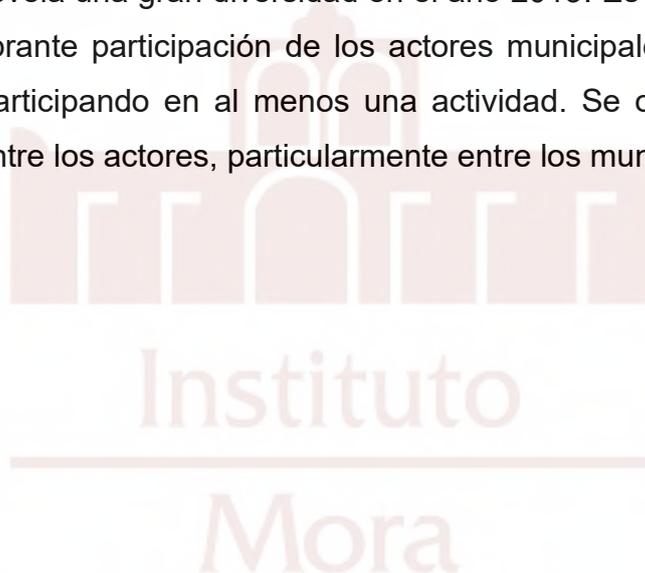


Tabla 22*Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2013.*

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Federales	Participaciones
Municipio de Colima	6	Fideicomiso de Promoción Turística de Colima	2	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	73
Municipio de Comala	5	Gobierno del Estado de Colima	76	ProMéxico	1
Municipio de Coquimatlán	5	Secretaría del Estado de Colima	3		
Municipio de Cuauhtémoc	15	Instituto Colimense del Deporte	1		
Municipio de Ixtlahuacán	6	Colimense para la Sociedad de Información y el Conocimiento	1		
Municipio de Manzanillo	28	Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable del Estado de Colima	1		
Municipio de Minatitlán	3	Secretaría de Fomento Económico	6		
Municipio de Tecmán	5	Sector Privado	1		
		Secretaría de la Juventud	2		
		Secretaría de Planeación	1		
		Secretaría de Turismo	3		
		Secretaría General de Gobierno	10		
		Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal	5		
		Coordinación General de Atención al Migrante Colimense	5		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)

Los actores municipales contaron con un total de 73 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2013, solamente 8 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Manzanillo y Cuauhtémoc con 28 y 15 participaciones respectivamente, manteniéndose lo demás municipios con entre 6 y 3 participaciones.

En el caso de los 14 actores estatales, se observa un total de 117 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es importante tomar en cuenta que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (117 participaciones en 102 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor.

Destacan por su gran participación el Gobierno del estado de Colima, que con 76 participaciones se posiciona a la cabeza de los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes. Por otro lado, la Secretaría General de Gobierno se aprecia como el segundo actor más activo con 10 participaciones.

A nivel federal, los 2 actores identificados muestran un total de 74 participaciones. De estos actores destacan el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con 73 participaciones, así como el de ProMéxico que contó de igual manera con 1 participación. La gran concentración de las participaciones en la figura de la Secretaria de Desarrollo social, se explica por la gran cantidad de acciones relacionadas con el programa 3x1 para Migrantes.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2013, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 11 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 23

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2013.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	73
Atención a los Migrantes Colimenses	5
Desarrollo Sustentable	1
Eventos Deportivos	1
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	5
Fomento Económico	6
Información y Conocimiento	1
Juventud	2
Planeación	1
Promoción al comercio exterior	3
Promoción Turística	4
Total	102

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)



Dentro de las áreas temáticas del año 2013 destaca en primer lugar la actividad reportada como parte del programa 3x1 para Migrantes con 73 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como Fomento económico que engloba 6 acciones totales. Destacan también áreas como la Atención a los Migrantes Colimenses y el Fomento al Desarrollo Integral del Municipio, mismas que contaron con 5 acciones respectivamente.

Es importante mencionar las el gran peso con que cuenta el Programa 3x1 para Migrantes. Este rubro, con 73 acciones reportadas en el año 2013 se erige como el área principal de actividad. Destaca además por el carácter multiactor de sus acciones, ya que necesariamente involucra a los tres órdenes de gobierno y actores del sector social. Así pues, vemos la compleja interacción entre los gobiernos federal, estatal y municipal, de la mano con los clubes de migrantes colimenses.

Con objeto de contar con una imagen completa de las actividades que ocupan a la presente investigación, se realiza una revisión de los actores contraparte. De tal forma, podemos apreciar que en el año de 2013 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.



Tabla 24*Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa*

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Clubes de Migrantes Colimenses	73
Consejo de Agenda Desde Lo Local.	4
Embajada de Tailandia	2
Embajada de Georgia	1
Oficina Económica y Cultural de Taipéi	1
Embajada de Cuba	1
Provincia de Chungcheongbuk-Do	1
Embajada de Indonesia	1
Embajada de Malasia	1
Embajada de Filipinas	1
Embajada de Vietnam	1
Embajada de Singapur	1
ASEAN	1
Sector Privado (Empresas exportadoras)	1
Migrantes Colimenses	1
N/I	20
Sector Público (China)	1
Sector Público (Corea del Sur)	1
Sector Público (Singapur)	1
Sector Público (Taiwán)	1
Sector Público (RAE Hong Kong)	1
Sector Privado (China)	1
Sector Privado (Corea del Sur)	1
Sector Privado (Singapur)	1
Sector Privado (Taiwán)	1
Sector Privado (RAE Hong Kong)	1
Embajada de México en China	1
Embajada de México en Corea del Sur	1
Embajada de México en Singapur	1
Oficina de Enlace de México en Taiwán	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2013a, 2013b, 2013c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 30 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 73 acciones. Se observa también una pronunciada actividad con embajadas de países del Este de Asia, ilustrada por las actividades llevadas con las Embajadas de China, Corea del Sur, Singapur, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, así como con la Oficina Económica y Cultural de Taipei.

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores de nivel central, dado que se puede observar la presencia de la provincia coreana de Chungcheongbuk-Do. Esta interacción refleja el seguimiento dado a las actividades del hermanamiento suscrito entre Colima y esta provincia surcoreana desde la década de los años 90. Es relevante que esta relación institucionalizada por medio del acuerdo de hermanamiento muestre actividad a través de los años.

Por otra parte, el sector privado de países del Este Asiático fue un actor contraparte clave con participación en múltiples acciones. Este tipo de actores responden al interés del estado por aprovechar las oportunidades derivadas tanto de su posición geográfica, como de su infraestructura portuaria.

3.2.2.5 Acciones paradiplomáticas en el año 2014

El año 2014, fue el quinto de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el quinto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 84 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 25

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2014.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
84	84	35

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 84 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 35 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada. En este año se registra un descenso en el número total de acciones paradiplomáticas y de cooperación descentralizada con respecto al año anterior.

El análisis de la información reportada en el quinto informe de gobierno revela, de nueva cuenta, la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 8 actores municipales, 17 actores estatales y 1 actores federales como ilustra la siguiente tabla.



Tabla 26*Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2014.*

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
8	17	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2014. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, manteniéndose estables con respecto al año anterior. En el caso de los actores estatales, podemos observar un incremento de los mismos, situándose en 14 durante el año 2014.

Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales. Es relevante de nueva cuenta la interacción multinivel derivada de las acciones del Programa 3x1 para Migrantes. Este rubro se mantiene estable durante el año 2014.

Asimismo, al agrupar los actores y sus participaciones por niveles, vemos que los de tipo municipal contaron con 30, los estatales 102 y los federales 30. Estas participaciones rebasan el número de actores lo que significa que varios de entre ellos entablan más de una acción, particularmente en el caso de los actores estatales.

Tabla 27*Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2014.*

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	30
Estatal	102
Federal	30

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran revela una gran diversidad en el año 2014. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, con 8 municipios del estado participando en al menos una actividad. Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales.

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 28

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2014.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Federales	Participaciones
Municipio de Colima	6	Consejo de Participación Social para la Planeación	1	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	30
Municipio de Comala	2	DIF Estatal	2		
Municipio de Cuauhtémoc	1	Fideicomiso de Promoción Turística de Colima	3		
Municipio de Ixtlahuacán	4	Fideicomiso de Turismo de Manzanillo	12		
Municipio de Manzanillo	6	Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo	12		
Municipio de Minatitlán	3	Instituto Colimense del Deporte	1		
Municipio de Tecomán	7	Instituto Colimense para la Sociedad de Información y el Conocimiento	1		
Municipio de Villa de Álvarez	1	Junta de Asistencia Privada	2		
		Secretaría de Desarrollo Rural	5		
		Gobierno del Estado de Colima	30		
		Secretaría de Fomento Económico	7		
		Secretaría de la Juventud	2		
		Secretaría de Planeación	1		
		Secretaría de Turismo	10		
		Secretaría del Trabajo y Previsión Social	1		
		Secretaría General de Gobierno	6		
		Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	6		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

El desglose revela que en el caso de los 17 actores estatales, se observa un total de 102 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es destacable que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (102 participaciones en 84 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor. Destacan por su gran participación actores como el Gobierno del Estado de Colima en su conjunto con 30 participaciones (en el marco del Programa 3x1 para Migrantes), la Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo y el Fideicomiso de Turismo de Manzanillo con 12 participaciones.

En cuando al nivel federal, el actor identificado muestra un total de 30 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con la totalidad de la participación federal en este año.

Los actores municipales contaron con un total de 30 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2014, solamente 8 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Tecomán, Colima y Manzanillo con 7, 6 y 6 actividades respectivamente.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2014, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 14 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 29*Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2014.*

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	30
Agroindustria y Comercialización	5
Atención a los Migrantes Colimenses	6
Eventos Deportivos	1
Fomento Económico	7
Información y Conocimiento	1
Integración Familiar	1
Junta de Asistencia Privada	2
Juventud	2
Movilidad Laboral	1
Participación Social en la Planeación	1
Planeación	1
Prevención de Conductas de Riesgo en los Adolescentes	1
Promoción Turística	25
Total	

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2014 destaca en primer lugar la actividad reportada como parte del programa 3x1 para Migrantes con 30 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como Promoción Turística que engloba 25 acciones totales. Otras áreas con menor actividad son el Fomento Turístico con 7 acciones y la Atención a los Migrantes Colimenses con 6.

El año de 2014 tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita. Los actores contraparte y las acciones en que participan se ilustran en la siguiente tabla.

Tabla 30*Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa*

Actor contraparte	Acciones en las que participa
CEMEFI	1
Clubes de Migrantes Colimenses	31
Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología A.C. (COMCE)	1
Consulado de Canadá	1
Consulado de los Estados Unidos (Guadalajara)	2
CPTM	2
FDA (EE.UU.)	1
Fundaciones Internacionales	1
JETRO (Japón)	1
Embajada de China	1
Embajada de Canadá	1
Oficina Económica y Cultural de Taipéi	2
Provincia de Chungcheongbuk– Do Migrantes Colimenses	1 3
N/I	31
Northgate Market	1
Secretaría de Desarrollo Social (Federal)	1
Sector Privado (EE.UU.)	2
Sector Privado (Europa)	1
Sociedad civil LGBT	2
Universidad de Colima	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2014a, 2014b, 2014c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 21 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 31 acciones todas ellas relacionadas con el Programa 3x1 para Migrantes. Por otro lado, se encuentra también interacción con los migrantes colimenses en 3 acciones de índole diversa,

Se observa también una pronunciada actividad con embajadas de países del Este de Asia, ilustrada por las actividades llevadas con las Embajadas de China y con la Oficina Económica y Cultural de Taipei. Otras representaciones diplomáticas también tuvieron relación con el estado de Colima, como lo son los Consulados de Canadá y de los Estados Unidos. En adición es destacable la interacción con la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO por sus siglas en inglés).

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales, dado que se puede observar la presencia de la provincia coreana de Chungcheongbuk-Do con una acción, dando contenido al acuerdo de hermanamiento vigente desde la década de los 90.

Por otra parte, el sector privado resultó ser una contraparte relevante, destacando el caso de países Europa y Estados Unidos con participación en múltiples acciones. Asimismo, destaca el Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología A.C. (COMCE) como otro actor contraparte, en este caso, de naturaleza nacional.

3.2.2.6 Acciones paradiplomáticas en el año 2015

El año 2015, fue el sexto y último de la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno. En este año, de acuerdo con la información reportada en el quinto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 69 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 31

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2015.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
69	69	29

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 69 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 29 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada. Se registra un descenso en el número total de acciones paradiplomáticas con respecto al año anterior.

El análisis de la información reportada en el sexto informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 6 actores municipales, 16 actores estatales y 1 actor federal como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 32

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2015.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
6	16	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)



La revisión de la cantidad de actores y los niveles de gobierno en que se encuentran continúa revelando una gran diversidad en el año 2015. Es destacable de nueva cuenta, la vibrante participación de los actores municipales, aunque descendiendo su número con respecto al año anterior, situándose ahora en 6. En el caso de los actores estatales, podemos observar un incremento de los mismos, situándose en 16 durante el año 2015.

Se observa una vibrante interacción entre los actores, particularmente entre los municipales y estatales. Es relevante de nueva cuenta la interacción multinivel derivada de las acciones del Programa 3x1 para Migrantes. Este rubro se mantiene estable durante el año 2014.

Asimismo, al agrupar los actores y sus participaciones por niveles, vemos que los de tipo municipal contaron con 30, los estatales 102 y el actor federal 30. Estas participaciones rebasan el número de actores lo que significa que varios de entre ellos entablan más de una acción, particularmente en el caso de los actores estatales.

Tabla 33

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2015.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	22
Estatal	90
Federal	22

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.



Tabla 34

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2015.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Federales	Participaciones
Municipio de Armería	2	Consejo de Participación Social para la Planeación	2	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	22
Municipio de Coquimatlán	2	Fideicomiso de Promoción Turística de Colima	1		
Municipio de Cuauhtémoc	1	Fideicomiso de Turismo de Manzanillo Oficina de	17		
Municipio de Ixtlahuacán	6	Convenciones y Visitantes de Manzanillo	17		
Municipio de Minatitlán	3	Instituto Colimense del Deporte	3		
Municipio de Tecomán	8	Instituto Colimense para la Sociedad de la Información y el Conocimiento	2		
		Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	1		
		Junta de Asistencia Privada	1		
		Secretaría de Desarrollo Rural	1		
		Secretaría de Desarrollo Social	2		
		Secretaría de Finanzas y Administración	2		
		Secretaría de Fomento Económico	1		
		Secretaría de Turismo	10		
		Secretaría General de Gobierno	4		
		Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	4		
		Gobierno del Estado de Colima	22		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)

Los actores municipales contaron con un total de 22 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2015, solamente 6



municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Tecomán e Ixtlahuacán con 8 y 6 participaciones respectivamente.

En el caso de los 16 actores estatales, se observa un total de 90 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es importante tomar en cuenta que el número total de participaciones supera por mucho el total de actividades (90 participaciones en 69 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor.

Destacan por su gran participación el Gobierno del estado de Colima, que con 22 participaciones se posiciona a la cabeza de los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes. Por otro lado, el Fideicomiso de Turismo de Manzanillo y la Oficina de Convenciones y Visitantes de Manzanillo se ubican en segundo lugar con 17 participaciones cada uno.

A nivel federal, se identifica un actor que muestra un total de 22 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con la totalidad de la participación federal en este año.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2015, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 12 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 35

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2015.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	22
Administración	2
Agroindustria y Comercialización	1
Atención a los Migrantes Colimenses	4
Desarrollo Sustentable	1
Eventos Deportivos	3
Fomento Económico	1
Información y Conocimiento	2
Junta de Asistencia Privada	1
Obras Públicas en Zonas Indígenas	2
Participación Social en la Planeación	2
Promoción Turística	28
Total	

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)



Dentro de las áreas temáticas del año 2015 destaca en primer lugar Promoción Turística que engloba 28 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte del programa 3x1 para Migrantes con 22 acciones totales.

Al observar las diferentes acciones que se llevaron a cabo en 2015, se hace relevante el estudio de las contrapartes. Por lo anterior, podemos observar que en el año de 2015 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 36

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Aerolíneas	7
CEMEFI	1
Clubes de Migrantes Colimenses	26
Consulado de los EE.UU. (Guadalajara)	2
Consulados de México en EE.UU.	1
CPTM	1
GIZ	1
Migrantes Colimenses	2
N/I	28
Sector Privado Internacional	1
Total	70

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2015a, 2015b, 2015c)

Como ilustra la tabla anterior, son 10 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 26 acciones y la interacción con los migrantes colimenses con 2, siendo estos últimos casos relevantes dado que se encuentran fuera del marco del Programa 3x1 para Migrantes.

Otra gran agrupación de contrapartes son las representaciones diplomáticas. Se observa entonces actividad con el Consulado de los Estados Unidos en Guadalajara con 2 interacciones, así como con los Consulados de México en los EE.UU. con 1 acción.

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales, dado que se puede observar la presencia de actividades con el sector privado como



es el caso de distintas aerolíneas con un total de 7 actividades. Estas contrapartes se ven asociadas a esfuerzos hacia el incremento de la conectividad para temas turísticos.

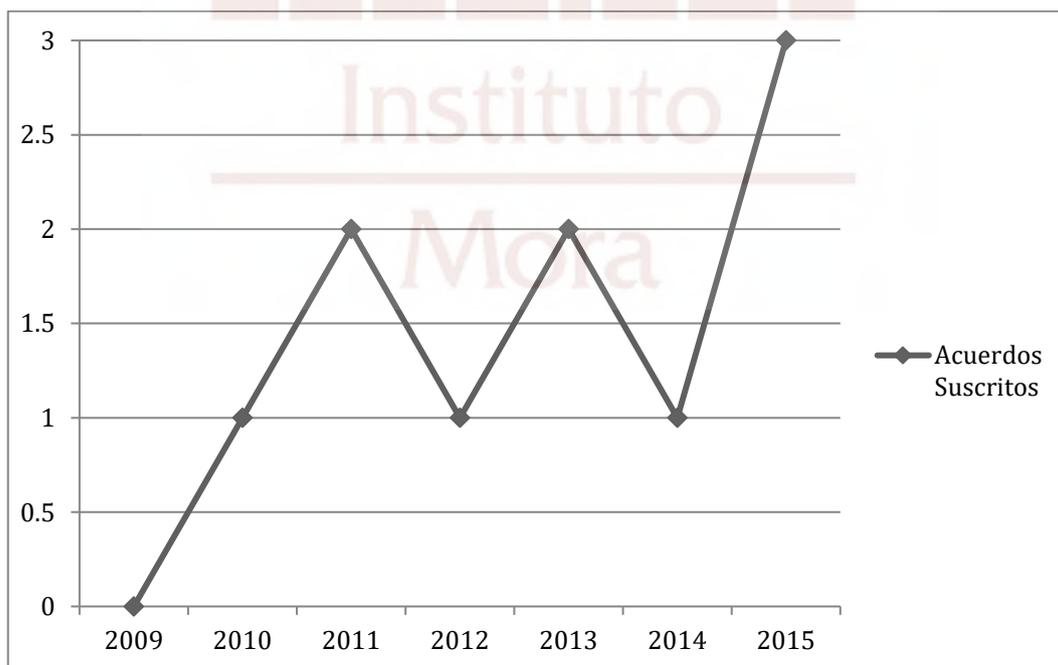
Finalmente, es destacable la colaboración en una actividad con la cooperación internacional alemana (GIZ por sus siglas en alemán). Esta interacción representa una de las instancias por excelencia en las que se observa la cooperación internacional descentralizada.

3.2.2.7 Acciones de la Universidad de Colima 2009-2015

En este apartado se habrá de discutir la actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada entablada por la Universidad de Colima en el periodo 2009-2015. Así pues, remitiéndose al repositorio de acuerdos interinstitucionales se encuentran 10 acuerdos interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima.

Figura 3

Acuerdo interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2009-2015



Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Como se ilustra en la figura anterior, la suscripción anual de acuerdos interinstitucionales por parte de la Universidad de Colima no fue constante. Lo

anterior es decir, que los números tuvieron fluctuaciones año con año. Sin embargo, se puede apreciar una clara tendencia al alza durante el periodo 2009-2015 analizado en su conjunto.

Este periodo tiene también diferencias en torno a las fechas de firma. En comparación con la actividad previa a 2009, ahora no se aprecia la firma de acuerdos en la misma fecha. Esto sugiere que las negociaciones previas se dieron en marcos individualizados.

Por otro lado, la revisión de los números de suscripción de acuerdos no resulta suficiente para construir una imagen global de los mismos. Por ello, es indispensable revisar los países en los que se encuentran las instituciones contraparte. Vemos así, ilustrado por el siguiente cuadro, que en este periodo hubo un mayor protagonismo de países del llamado sur global. Asimismo, se aprecia que instituciones rusas fueron las que ocuparon el primero lugar entre las contrapartes de la Universidad de Colima.

Cuadro 9

Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 2009 y 2015

País de las Instituciones Contraparte	Número de acuerdos suscritos
Argentina	1
China	1
Cuba	1
Ecuador	1
España	1
República Checa	1
Rusia	3
Uruguay	1

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Salvo el caso de las instituciones rusas, podemos ver una estabilidad de casos en el resto de los países. Al agruparlos por región vemos que si bien el sur global ocupa la mayoría de los acuerdos, dentro de este, Latinoamérica es la zona más importante. Se puede concluir lo anterior dado que se cuenta con acuerdos con interinstitucionales con cuatro países de la región.

Otra dimensión de los acuerdos interinstitucionales de la Universidad de Colima, es la de su vigencia. Explorar los marcos temporales con los que se diseñaron los acuerdos nos permite ver que la Universidad entabló relaciones

nuevas principalmente a mediano plazo. La distribución de las vigencias previstas se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 10

Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2009-2015

Vigencia de los Acuerdos Interinstitucionales	Número de acuerdos suscritos
6 años	1
5 años	4
4 años	2
3 años	3

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Es destacable que en periodo 2009-2015, la Universidad de Colima estableció acuerdos interinstitucionales con una visión de mediano plazo. Esta es reflexión de una institución con cierto grado de solidez e interacción internacional. Es decir, la Universidad, progresivamente se consolidó como un actor principalmente de cooperación descentralizada.

3.3 Análisis de las actividades de paradiplomacia en el estado de Colima, una visión sexenal.

En este apartado habremos de explorar en su conjunto las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada observadas en el estado de Colima en el periodo 2009-2021. Estas, cuentan con una significativa dificultad en su rastreo, dado que como hemos podido apreciar durante todo este periodo no se cuenta en el estado con una institución específica para el manejo o coordinación de estas actividades.

La inexistencia de una Coordinación de Asuntos Internacionales (o similar) no ha impedido la conducción de actividades paradiplomáticas. De hecho, se cuenta con una amplia cantidad de actividades identificadas a lo largo de los 12 años que cubre la presente investigación. Adicionalmente, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se cuenta en Colima con 47 acuerdos interinstitucionales: mismos que representan el 3.8% de todos los registrados en México.

Con respecto a los acuerdos interinstitucionales destaca mucho la gran actividad estatal que supera la proporción que representa Colima de la

población nacional. Se cuenta con precedentes desde 1999, cuando se firmó el primer acuerdo, cuya materia fue el hermanamiento con la provincia de Chungcheongbuk-do, Corea del Sur. Desde el gobierno del estado, se firmaron dos acuerdos dentro del periodo estudiado, uno con la UNESCO y otro con la UNFPA en 2016.

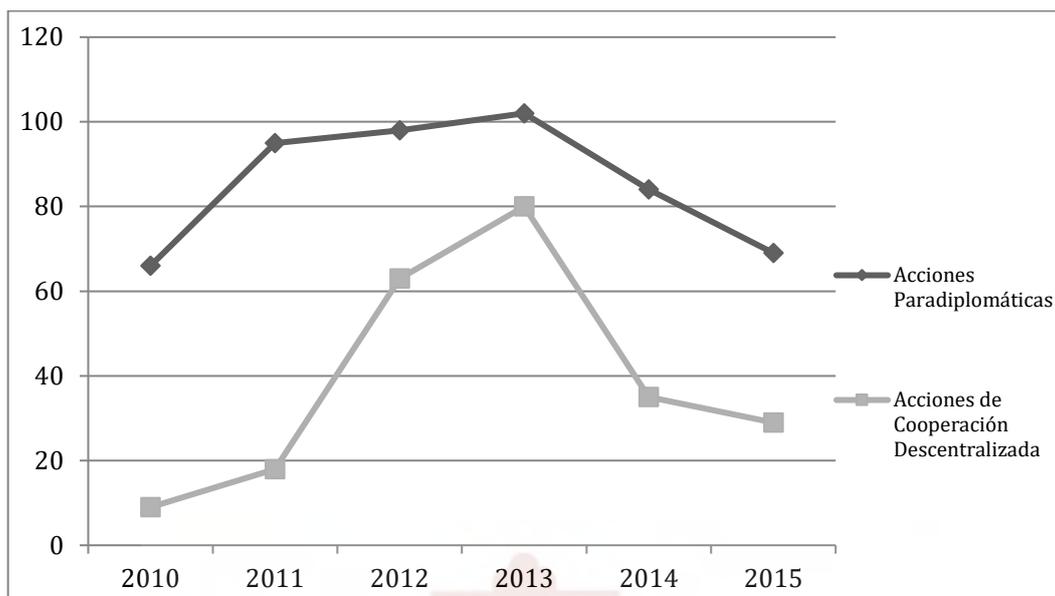
De los 47 acuerdos interinstitucionales, 42 fueron suscritos por un actor público fundamental y de alcance estatal que es la Universidad de Colima, mismos que ya han sido analizados con anterioridad. Finalmente, se cuenta con 2 acuerdos que surgen desde los municipios. El primero de estos acuerdos se suscribió por parte del municipio de Colima con San Cristóbal de la Laguna, España en 2017. El segundo, fuera del periodo de estudio, es del municipio de Cuauhtémoc con Riverside en 2023.

Como hemos podido apreciar, la actividad paradiplomática del estado de Colima no se encuentra circunscrita únicamente a los acuerdos interinstitucionales registrados. Por lo anterior, la revisión de las actividades contenidas en los informes de anuales es fundamental. La revisión detallada de estas actividades se ha realizado líneas arriba por lo que una mirada sexenal resulta enriquecedora.

De las actividades registradas desde los informes de gobierno de la administración 2010-2015 se rescata la actividad acumulada a escala sexenal. En este periodo podemos observar un total de 514 acciones paradiplomáticas. Dentro de este cúmulo de acciones paradiplomáticas, se destacan un total de 234 acciones de cooperación descentralizada.

Figura 4 -

Acciones paradiplomáticas y Acciones de Cooperación descentralizada 2010-2015



Elaboración propia

Como se puede apreciar en la figura anterior, las actividades paradiplomáticas en el estado mostraron un crecimiento acelerado entre el primer y segundo año. Posteriormente, se observa una estabilización en los números totales de actividades paradiplomáticas hasta el año 2013. Por otro lado, los últimos dos años del sexenio exhiben reducciones pronunciadas en la actividad total.

En esta evolución ¿Cuáles fueron las áreas con mayor actividad? De estas, se identificaron 5: el programa 3x1 para Migrantes³, Turismo, Atención a los Migrantes Colimenses, Fomento Económico y Fomento al Desarrollo Integral del Municipio. La cuantía de estas actividades se puede observar en el siguiente cuadro:

³ De acuerdo con Gómez Hernández, el Programa 3x1 para Migrantes a cargo de la Unidad de Microrregiones de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, es una iniciativa de política pública creada a demanda de la comunidad migrante en los Estados Unidos de América para canalizar inversión social hacia las comunidades expulsoras, a través de la participación conjunta de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada, representada por los clubes y federaciones de migrantes (2014, p. ii)

Cuadro 11

Principales áreas de actividad paradiplomática de la administración 2009-2015

Área	Acciones	Descripción de Áreas
3x1 para Migrantes	179	Apoyo las iniciativas de los migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen
Turismo	126	Promoción del destino en distintos foros internacionales, generalmente en EE.UU. y Canadá
Atención a los Migrantes Colimenses	76	Proveeduría de identificaciones y trámites, así como servicios paraconsulares a los migrantes colimense ⁴
Fomento Económico	21	Promoción de la exportación y de la inversión extranjera.
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	20	Formación de capacidades de los municipios del estado.

Elaboración propia

Es destacable la gran interacción entre dos de estas áreas, a saber las actividades del programa 3x1 para Migrantes y la Atención a los migrantes colimenses. Dada la naturaleza del programa y su necesaria conexión con la diáspora colimense este se encuentra estrechamente vinculado con las actividades de atención, aunque sus naturalezas sean diferentes. Mantener la comunicación con los clubes de migrantes, requiere de una cierta infraestructura tanto física como social

En el contexto de la evolución de las actividades paradiplomáticas del estado, es de destacarse la proporción de estas que ocupa la cooperación descentralizada. Del total de las actividades paradiplomáticas de la administración 2009-2015 (514), se identifica que las de cooperación descentralizada (234) representan el 45.52%, es decir, casi la mitad. La relación anual de la cooperación descentralizada como proporción de la actividad paradiplomática total registró variaciones significativas pasando de un mínimo del 13.63% en 2010 a un máximo de 78.43% en el año 2013.

⁴ Servicios prestados a través de la apertura de la "Casa Colima" en California.

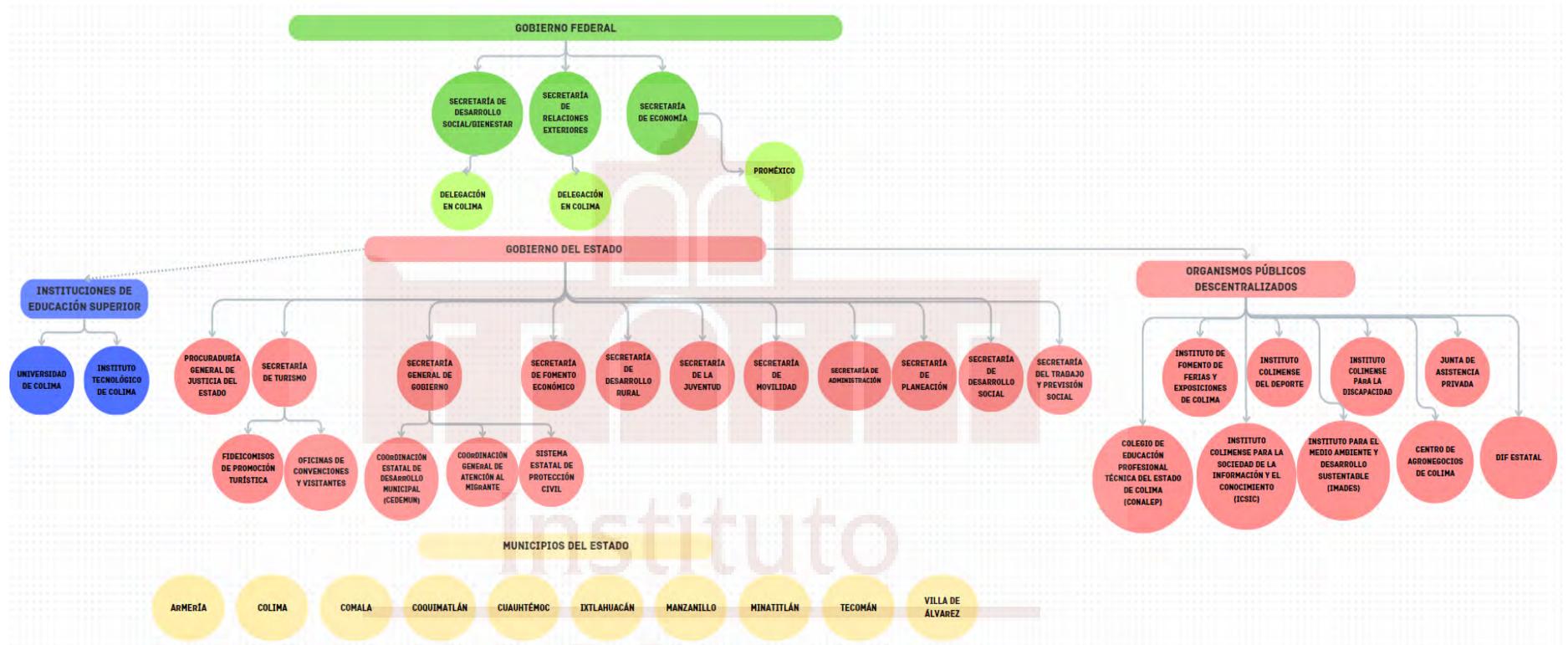
Se observa entonces un patrón interesante en el que las actividades se ven incrementadas hacia los años centrales de la administración. Este pudiera ser un reflejo de las esperadas curvas de aprendizaje inherentes a cualquier gestión pública. En adición se debe considerar el tiempo necesario para el establecimiento de relaciones que permitan la cooperación de manera efectiva.

Finalmente, hemos de considerar también al conjunto de actores observados como participantes de actividades paradiplomáticas en el estado de Colima. Como resultado de la amplia revisión de fuentes primarias que permitió la construcción de las bases de datos que sustentan la presente investigación, se elaboró el siguiente mapeo de actores. Dicho ejercicio cubre todos los actores públicos con actividad durante la administración 2009-2016, como se puede apreciar en la siguiente figura.



Figura 5

Mapeo de actores públicos con actividades paradiplomáticas durante la administración 2009-2015



Elaboración propia

- Nivel Federal
- Nivel Estatal
- Nivel Municipal
- Instituciones de Educación Superior

3.3.1 Prioridades de la paradiplomacia, la visión de los tomadores de decisiones.

Para la identificación de las prioridades que cada administración estatal tuvo en el conjunto de sus actividades paradiplomáticas es necesario recurrir a la opinión de los tomadores de decisiones. La observación de lo reportado en cada uno de los informes de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, si bien permite saber qué fue lo que se hizo, no permite conocer la valoración específica asignada a cada una de estas actividades.

Por lo anterior, se rescatarán en este apartado las impresiones y opiniones que tenían sobre la actividad paradiplomática del estado los titulares del poder ejecutivo del estado de Colima durante el periodo estudiado. Derivado de las entrevistas podremos identificar los siguientes elementos: la priorización de las áreas de actividad, la direccionalidad proyectada en la actividad paradiplomática, contrapartes clave, esquemas de colaboración, instituciones encargadas y la relación de lo planteado con las acciones identificadas en los informes de labores.

El análisis propuesto se realizará siguiendo una lógica cronológica. Se revisarán primero los elementos de interés de la administración estatal 2009-2015 encabezada por Mario Anguiano Moreno.

3.3.1.1 Las prioridades de la paradiplomacia, la visión de Mario Anguiano Moreno

3.3.1.1.1 La priorización de las áreas de actividad

Durante la administración del gobernador Mario Anguiano Moreno (2009-2015) de acuerdo con el titular mismo, se priorizaron las actividades de mejora regulatoria y de proveeduría de servicios públicos. De acuerdo con el ex gobernador, esto se debía a que en palabras del gobernador “cuando nosotros llegamos al gobierno del estado traíamos el compromiso de convertirlo en el gobierno más eficiente del país” (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024)

Derivado de lo anterior, se observa que la priorización en torno a la mejora regulatoria y proveeduría de servicios; parte de un compromiso de tipo político (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024). Adicionalmente, es destacable el efecto asociado a la persona del gobernador y sus intereses dado que como menciona Bastidas “[...] desde un presidente municipal hasta un gobernador pueden invariablemente desarrollar actividades a nivel internacional principalmente con temas que permitan impulsar la competitividad de sus regiones o de sus ciudades, respectivamente” (2019, pp. 108-109).

En el área de mejora regulatoria y proveeduría de servicios se observa que se parte de un análisis interno, realizado por parte de personal del gobierno del estado. No se recurrió a un diagnóstico desde el exterior por parte de organismos internacionales u otro tipo de socios.

3.3.1.1.2 La direccionalidad proyectada desde las prioridades en la actividad paradiplomática

La direccionalidad de las actividades, particularmente aquellas prioritarias, llevadas a cabo durante la administración 2009-2015, al menos en su intencionalidad, fue del exterior hacia el interior. Lo anterior es decir, que la idea subyacente en las actividades era mejorar las condiciones locales con procedimientos o recursos desde el exterior. Esta intención contrasta con otras que buscan posicionar a las entidades subnacionales en el exterior.

Desde las prioridades, la direccionalidad exterior-interior en la conducción de las actividades paradiplomáticas del estado se ve reflejada. Lo anterior, se ilustra en el hecho de que la búsqueda de relaciones con el exterior se dio desde lo identificado como prioritario, es decir, la búsqueda de la eficiencia. En palabras del gobernador Anguiano

“Nosotros cuando llegamos al gobierno hicimos un análisis para ver qué organismos internacionales le daban seguimiento a los temas de los trámites municipales, de los trámites estatales y luego qué instituciones organismos internacionales traían propuestas, o modelos, o métodos

que sugirieran para poder mejorar todo” (comunicación personal, 9 de abril de 2024)

La mencionada direccionalidad exterior-interior desde las prioridades no supone de ninguna manera que esta sea la única. Se puede observar en el conjunto de las actividades el interés de por proyectar al estado en el exterior, es decir, una direccionalidad interior-exterior. Lo anterior se ilustra con algunas actividades en otros países como “Por ejemplo, hubo una en Corea donde el Banco Interamericano de Desarrollo nos pedía que Colima fuera exponer los logros que habíamos alcanzado en materia de eficiencia de gobierno y de facilitar los servicios a través del internet” (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024).

3.3.1.1.3 Las contrapartes claves

Dentro de los temas considerados como prioritarios, es decir, los de mejora regulatoria y proveeduría de servicios, desde el entonces titular del poder ejecutivo del estado se identifican tres actores clave; todos organismos internacionales. Las tres contrapartes identificadas son: Banco Mundial (BM), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En lo relativo a los socios y contrapartes del estado, se ha observado que dentro de las actividades de la administración 2009-2015 existe una orientación pronunciada hacia el la zona del Este Asiático y la Cuenca del Pacífico. De esta región destacan dos hermanamientos, uno con la provincia surcoreana de Chungcheongbuk-do y el segundo con el puerto de Ningbo, China. La primera de estas relaciones se encuentra enmarcada dentro de un acuerdo interinstitucional firmado en 1999, la segunda se manejó a nivel operativo.

En lo relativo a las relaciones con las mencionadas entidades subnacionales, la interacción se manejó en dos aspectos. Como menciona el gobernador Anguiano “El objetivo era en dos sentidos, el poder lograr los intercambios de experiencias positivas tanto en la parte de gobierno y luego la parte de la relación a nivel de los empresarios” (comunicación personal, 9 de abril de 2024).

3.3.1.1.4 Los esquemas de colaboración

Durante la administración 2009-2015, los esquemas de colaboración mencionados por el titular del poder ejecutivo estatal se observan tanto de tipo bilateral como multilateral. Estos esquemas de relacionamiento se refieren a aquellos en que solo existen dos partes (uno en Colima y otro en el exterior), es decir, el bilateral. Por otra parte, los multilaterales se refieren a aquellos en los que hay más de dos socios (los destacados por el titular del ejecutivo son un socio en Colima y dos en el exterior, siendo estos generalmente uno organismo internacional y un gobierno subnacional).

Es de destacar la existencia de esquemas multilaterales en donde se expusieron avances y logros de la gestión del estado. Este tipo de actividades se dieron en el marco de las áreas prioritarias de mejora regulatoria y proveeduría de servicios como ilustra el gobernador Anguiano

“[...] estando como gobierno nos pidió [El Banco Interamericano de Desarrollo] que fuéramos y expusiéramos el modelo de Colima en Lima, en Perú. Entonces fueron esas relaciones a nivel internacional, internacional en cuanto al intercambio primero el hermanamiento y luego el ir exponer las experiencias de Colima.” (comunicación personal, 9 de abril de 2024)

Así pues podemos apreciar que las actividades paradiplomáticas del estado de Colima no se vieron limitadas a un solo esquema de colaboración. Por el contrario, el estado contó con esquemas variados que se adaptaron a las circunstancias.

3.3.1.1.5 Las instituciones encargadas

Durante el periodo estudiado, si bien se observa una actividad paradiplomática amplia, esta no respondió a un diseño institucional específico sino surgió de manera orgánica. Lo anterior se comprueba cuando a la pregunta ¿Había un área específica para los asuntos internacionales? El gobernador Anguiano replicó “No lo había de origen” (comunicación personal, 9 de abril de 2024).

Sin embargo, lo anterior, no supone que no hubiese ningún funcionario o área que atendiese esta interacción. Existían actores como la Secretaría de Fomento Económico que atendían ciertos aspectos de las actividades paradiplomáticas del estado, particularmente los que se ajustaban al mandato de cada dependencia. Otra área destacada en esta interacción fue el equipo de seguimiento y evaluación. (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024)

Los actores mencionados trataron con aspectos diferentes de las actividades prioritarias. Por un lado, la Secretaría de Fomento Económico de los relacionado con el empresariado y con aquello relacionado con la OCDE y el equipo de evaluación y seguimiento de lo asociado la mejora regulatoria y de trámites, así como de lo asociado con BM y BID. (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024)

Finalmente, se encontró el hecho de que no existió una estrategia global para las actividades paradiplomáticas conducidas desde el gobierno del estado. Las actividades se llevaron a cabo a partir de las iniciativas e intereses de los actores locales y del gobierno del estado en su conjunto. Así pues, frente a las preguntas ¿Contaba con una estrategia específica?, es decir, ¿había una estrategia de internacionalización del Estado? O ¿La internacionalización que se llevó a cabo siguió una lógica más compartimentalizada, más puntual? La respuesta fue: “La verdad es que no había, este, estrategia de internacionalización, no la había como tal. Se dio más bien como consecuencia de las iniciativas que traíamos de poder convertir a Colima como el gobierno más eficiente del país.” (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024)

3.3.1.1.6 La relación de lo planteado con las acciones identificadas en los informes de labores

Si bien los informes de labores capturan las actividades llevadas a cabo por parte del poder ejecutivo del estado de Colima, no se puede apreciar fácilmente la importancia otorgada a cada una de ellas. Es decir, los números por sí mismos no cuentan toda la historia de la actividad paradiplomática en el

estado. Por lo anterior, la entrevista con el ex gobernador Mario Anguiano Moreno permite comprender la relevancia de cada uno de las actividades.

Así pues podemos observar que la actividad desde los actores públicos del estado dependiente del poder ejecutivo existió, fue amplia y se llevó a cabo desde la mayoría de las secretarías. Por otro lado, podemos ahora comprender que el compromiso con la mejora regulatoria y la proveeduría de servicios como trámites fue para la administración un aspecto fundamental.

¿Corresponde la prioridad otorgada a las actividades de mejora regulatoria y proveeduría de servicios públicos con lo reportado en los informes de labores? Parcialmente, como hemos podido apreciar, las actividades de Fomento al Desarrollo Integral del Municipio (en donde se encuentra la mayoría de actividades de mejora) se encuentran entre las áreas con mayor número de actividades con 20 acciones a lo largo de toda la administración.

La diferencia entre las áreas con mayor número de acciones y aquellas que se consideran desde la titularidad del ejecutivo es significativa. Esta situación pudiera estar asociada a la falta de una estrategia paradiplomática específica. La naturaleza orgánica (y hasta cierto punto reactiva) de las actividades reduce la capacidad de los gobiernos estatales de marcar la agenda.

3.4 Conclusiones del Capítulo

Como hemos podido observar, la actividad paradiplomática en el estado de Colima durante la administración ha sido abundante. En ella, se han podido apreciar acciones de índole diversa, desde las actividades de promoción económica y turística, hasta otras de cooperación descentralizada como lo fue particularmente el Programa 3x1 para migrantes.

De esto podemos rescatar algunas situaciones importantes. En términos normativos vemos una falta de un instrumento normativo local en torno a la actividad internacional. Lo anterior condiciona un segundo hallazgo de este capítulo, es decir, la ausencia de un marco programático. El punto anterior, se ilustra con el hecho de que no se contaba con un Plan, las actividades

surgieron de manera puntual y no como resultado de una planeación específica.

Por otro lado, a diferencia de lo que se ve en otras entidades federativas, en el estado de Colima no se contó con una institución coordinadora de este tipo de acciones. No se ve aquí una Oficina o Coordinación de Asuntos Internacionales, lo que se aprecia son las diferentes Secretarías del gobierno del estado operando en asuntos relacionados con sus atribuciones.

Las líneas anteriores, marcadas por las ausencias pudieran sugerir que no habría mayor actividad. Sin embargo, estas situaciones no supusieron la inexistencia de actividades paradiplomáticas. Estas fueron abundantes y variadas pues de hecho, no solo fueron de promoción, sino que también las hubo de cooperación descentralizada.

Las actividades observadas también destacan por su intencionalidad. No se ven únicamente acciones y actividades orientadas a promover al estado en el exterior, es decir, no se concibe lo externo solamente como un lugar al que proyectar al estado. Se ve también a otros gobiernos subnacionales y gobiernos extranjeros como puntos desde los cuales atraer prácticas o recursos para avanzar los intereses y objetivos en el estado.

Por otro lado, la coordinación es también un punto fundamental. Por un lado la coordinación multinivel es destacable particularmente en el exitoso Programa 3x1 para migrantes, mismo que contó con una gran actividad. Pero, en los demás rubros se observa una clara falta de coordinación entre instituciones pares, es decir, entre las secretarías. Esto es un caso en el que cada una de ellas entabló sus acciones de manera aislada y acotada a los temas cuyo despacho les corresponde.

En cuanto, las prioridades planteadas por los tomadores de decisiones podemos ver estas no corresponden con las áreas de mayor actividad observada. Si bien el ex gobernador Anguiano plantea como una prioridad absoluta la mejora de la proveeduría de servicios a la ciudadanía, así como el fortalecimiento de los municipios con este propósito, vemos que en número de

actividades lo superan aquellas del programa 3x1 para migrantes con 179 contra las de Fomento al Desarrollo Integral del Municipio con 20.

Podemos concluir que esta dificultad de emparejar las prioridades con el mayor número de actividades para diplomáticas se encuentra relacionada con las ausencias normativas, programáticas y operativas. Si bien las mencionadas ausencias no impiden el desarrollo de una cantidad significativa de actividades, si parecen estar asociadas a limitaciones en su encausamiento.

Estas conclusiones despiertan más interrogantes. Mismas que nos remiten de manera cronológica a la segunda administración estudiada en esta investigación. Por lo anterior, este capítulo termina preguntándonos ¿Cuáles serán las similitudes y diferencias la administración 2016-2021 con respecto a la anterior? La respuesta se habrá de encontrar en el siguiente capítulo.



Capítulo 4. La práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima 2016-2021

El presente capítulo tiene por objeto presentar la práctica de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima. Identificando actores, instituciones y acciones de esta que interactúan en el estado. Lo anterior se lleva a cabo desde una exploración de las instituciones encargadas del despacho de la acción exterior de las entidades subnacionales en México.

Se realiza también una amplia exploración de las acciones paradiplomáticas y de cooperación descentralizada en el estado de Colima. Dicha descripción basada en una minuciosa revisión de los 6 informes de gobierno y 12 anexos estadísticos presentados por la administración durante el periodo considerado en el presente capítulo (2016-2021).

Finalmente, se presentan un balance sexenal de las acciones identificadas durante el periodo de tiempo estudiado. Estos permitirán comprender cuál fue la evolución de las actividades en la administración, es decir, sus similitudes y diferencias, así como las diferentes prioridades que se tomaron.

En este cuarto capítulo podemos observar la interacción entre las categorías teóricas presentadas en el capítulo 1 y las realidades en el campo durante la administración 2016-2021. Es decir, que aquí la paradiplomacia es una realidad tangible que se lleva a cabo por múltiples del sector público en el estado de Colima. Cobra relevancia la definición de trabajo propuesta de la paradiplomacia al ver las actividades rescatadas de los informes y anexos estadísticos como unas interacciones bidireccionales que avanzan los intereses del estado en el exterior y desde el exterior.

Se observa también que dentro de las actividades observadas existen diversas motivaciones y objetivos. Algunas de ellas se refieren a la promoción turística, por otro lado algunas otras se ven otras orientadas hacia la atracción de inversión. La interacción entre las partes se aprecia diversa, así pues, si en ocasiones esta es de corte más bien unidireccional, en otras, esta es de corte

colaborativo y bidireccional, lo que nos acerca a la cooperación descentralizada.

La práctica paradiplomática observada naturalmente contempla la interacción de las entidades subnacionales, en este caso el estado y los municipios, con otras en el exterior. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, en México se cuenta con tres órdenes de gobierno, de estos solo, el gobierno federal está facultado para la conducción de la política exterior. Lo anterior condiciona que la actividad paradiplomática esté vinculada al menos, con el gobierno federal.

Las relaciones ilustradas por las actividades descritas en ese capítulo en su conjunto, de nueva cuenta, forman la clara imagen de interacción entre niveles de gobierno. Estas relaciones, mayormente colaborativas, entre niveles de gobierno nos remiten a la idea de la gobernanza multinivel como herramienta explicativa de las mismas. Naturalmente, entender estos contactos requiere de analizar los distintos actores e instituciones que los entablan por lo que se debe tomar en cuenta el contexto político y su impacto en la interacción entre actores.

4.1 La paradiplomacia presente en el estado de Colima (2016-2021)

La discusión de las modalidades de paradiplomacia en el estado de Colima, pasa necesariamente por una revisión exhaustiva de las acciones con contenido internacional que se registraron en el estado por parte del gobierno del mismo. Para ello, se realizó una revisión documental de los informes de gobierno anuales que la administración contempló dentro del marco temporal 2016-2021 presentado por mandato de ley.

4.1.1 Prácticas paradiplomáticas durante la Administración Ramón Pérez Díaz 2016

Durante la administración del gobernador Ramón Pérez Díaz, no se registraron actividades que pudieran tener contenido internacional. Esta, resulta ser una administración atípica por dos motivos. Por un lado, el carácter interino del titular del poder ejecutivo y por otro la corta duración de la gestión. Este

periodo, iniciado el 1 de noviembre de 2015 y concluido el 10 de febrero de 2016 se vio enmarcado por anulación de las elecciones del 7 de junio de 2015 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La fuerte crisis política en la que se encontraba sumido el estado de Colima durante este periodo, así como la delicadeza necesaria para evitar la percepción de intervención por parte del poder ejecutivo en la elección extraordinaria condicionaron actividades acotadas al día a día. Así pues, las administraciones estatal y municipales no entablaron actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada en este periodo.

4.1.2 Prácticas paradiplomáticas durante la Administración José Ignacio Peralta Sánchez 2016-2021

Durante la administración del gobernador José Ignacio Peralta Sánchez, se registraron un total de 372 acciones con interacción internacional. En el informe publicado en el año 2016, el total de acciones con contenido internacional fue de 70. De estas, la totalidad cumplieron con los criterios para considerarse acciones con contenido paradiplomático y 31 contaron con características que permiten considerarlas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

4.1.2.1 Acciones paradiplomáticas en el año 2016

El año 2016, fue el primero de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el primer informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 70 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 37

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2016.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
70	70	31

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)



Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 70 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 31 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada. El número de acciones paradiplomáticas evolucionó de manera estable con respecto al año anterior.

El análisis de la información reportada en el primer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 5 actores municipales, 11 actores estatales y 1 actor federal como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 38

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2016.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
5	11	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal contaron con un total de 30 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2016 5 municipios del estado de Colima. Destacando el municipio de Ixtlahuacán que participó en 17 actividades, siendo el de mayor actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 77 participaciones. Finalmente, los actores federales cuentan con un total de 28 participaciones.

Tabla 39

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2016.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	30
Estatal	77
Federal	28

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos



el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 40

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2016.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Colima	3	Secretaría de Fomento Económico	5	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	28
Municipio de Coquimatlán	4	Secretaría de Desarrollo Rural	7		
Municipio de Ixtlahuacán	17	Secretaría de Turismo	17		
Municipio de Manzanillo	2	Titular del Ejecutivo Estatal	1		
Municipio de Tecomán	4	Junta de Asistencia Privada	1		
		Universidad Tecnológica de Manzanillo	1		
		Instituto Colimense del Deporte	2		
		Secretaría General de Gobierno	7		
		Coordinación General de Atención a Migrantes	7		
		Secretaría de Planeación y Finanzas	1		
		Gobierno del estado de Colima	28		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)

Los actores municipales contaron con un total de 30 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2016, solamente 6 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Tecomán e Ixtlahuacán con 8 y 6 participaciones respectivamente.

En el caso de los 11 actores estatales, se observa un total de 77 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Es importante tomar en cuenta que el número total de participaciones supera por mucho el



total de actividades (77 participaciones en 70 actividades paradiplomáticas) lo que ilustra la existencia de actividades multiactor.

Destacan por su gran participación el Gobierno del estado de Colima, que con 28 participaciones se posiciona a la cabeza de los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes. Por otro lado, la Secretaría de Turismo se ubica en segundo lugar con 17 participaciones.

En contraste, a nivel federal, se identifica un actor que muestra un total de 28 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con la totalidad de la participación federal en este año. En este nivel se observa la gran relevancia del Programa 3x1 para Migrantes, mismo que es la motivación para las participaciones de la Secretaría de Desarrollo Social en este año.

Por otro lado, en cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2016, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 10 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 41

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2016.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	28
Agroindustria y Comercialización	7
Atención a los Migrantes Colimenses	7
Eventos Deportivos	2
Fomento Económico	5
Junta de Asistencia Privada	1
Materia Turística	15
Promoción Turística	2
Planeación y Finanzas	2
Universidad Tecnológica de Manzanillo	1
Total	70

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)

Dentro de las áreas temáticas del año 2016 destaca en primer lugar se encuentra el programa 3x1 para Migrantes con 28 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte de la Materia



Turística que engloba 15 acciones totales. Se observan también números más modestos en lo relativo a la Atención de los Migrantes Colimenses y la Agroindustria y Comercialización con 7 acciones respectivamente.

Al analizar las actividades paradiplomáticas y aquellas que son parte de la cooperación descentralizada es relevante analizar los actores contraparte con los que se llevaron a cabo. Así pues, en el año de 2016 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Considerando las limitaciones inherentes a las fuentes primarias, se realizó la revisión correspondiente, identificando que los actores contraparte de las actividades identificadas fueron 19 en total, y estos fueron de naturalezas diversas. Se pueden observar actores públicos nacionales y de índole internacional como embajadas y consulados, organizaciones multilaterales, sector privado local e internacional, así como organizaciones de la sociedad civil. En adición se identifican 18 acciones en las que la contraparte no es identificada en los informes y anexos estadísticos. Lo mencionado se puede constatar en la siguiente tabla.



Tabla 42*Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa*

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Empresas locales	2
ProMéxico	2
ASEAN	1
COMCE	1
Embajada de Qatar	1
Embajada de los Emiratos Árabes Unidos	1
Embajada del Líbano	1
Embajada de Jordania	1
AMIA	1
N/I (Contraparte no identificada)	18
Sector Privado (India)	1
Sector Privado (EE.UU.)	2
CPTM	6
MTSA	1
Aerolíneas	2
Sector Privado (Francia)	1
CEMEFI	1
Consulado de los EE.UU. (Guadalajara)	2
Secretaría de Relaciones Exteriores	2
Clubes de migrantes colimenses	29

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2016b, 2016c, 2016d)

Como ilustra la tabla anterior, son 19 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 29 acciones. Se observa también actividad con el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM por sus siglas) con 6 interacciones.

Se observan interacciones con las Embajadas de Qatar, Emiratos árabes Unidos, Líbano y Jordania, así como con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN por sus siglas en inglés). En adición, las representaciones diplomáticas de carácter consular también fueron contrapartes de la actividad paradiplomática colimense, este es el caso del Consulado de los EE.UU.

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales, dado que se puede observar la presencia de actividades con el sector privado como ilustra la presencia de distintas aerolíneas con un total de 2 actividades. De igual manera, se observan interacciones con el sector privado, particularmente con el de los Estados Unidos con 2 interacciones, Francia con 1 interacción, la India con 1 acción y con empresas locales que participaron en 2 acciones.

4.1.2.2 Acciones paradiplomáticas en el año 2017

El año 2017, fue el segundo de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el segundo informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 94 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 43

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2017.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
94	93	52

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 93 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 52 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el primer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 6 actores municipales, 12 actores estatales y 2 actores federales como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 44

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2017.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
6	12	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal contaron con un total de 44 participaciones en actividades paradiplomáticas,

participando en el ejercicio 2017 6 de los municipios del estado de Colima. Destacando el municipio de Ixtlahuacán que participó en 27 actividades, siendo el de mayor actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 79 participaciones. Finalmente, los actores federales cuentan con un total de 46 participaciones.

Tabla 45

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2017.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	44
Estatad	79
Federal	46

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.



Tabla 46*Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2017.*

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Armería	2	Coordinación General de Comunicación Social, Canal 12	1	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	44
Municipio de Colima	3	Instituto Colimense del Deporte	3	Conalep 313	2
Municipio de Comala	1	Junta de Asistencia Privada	2		
Municipio de Coquimatlán	3	Secretaría de Desarrollo Rural	2		
Municipio de Ixtlahuacán	27	Secretaría de Movilidad	1		
Municipio de Minatitlán	8	Secretaría de Turismo	27		
		Fideicomiso de Promoción Turística de Colima	23		
		Secretaría de Cultura	1		
		Secretaría General de Gobierno	7		
		Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	7		
		Universidad Tecnológica de Manzanillo	1		
		Secretaría de Fomento Económico	4		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

Los actores municipales contaron con un total de 30 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2017, solamente 6 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Ixtlahuacán y Minatitlán con 27 y 8 participaciones respectivamente.

En el caso de los 12 actores estatales, se observa un total de 79 participaciones en actividades de carácter paradiplomático. Destacan por su gran participación la Secretaría de Turismo con 27 participaciones y el Fideicomiso de Promoción Turística de Colima con 23.

A nivel federal, se identifica un actor clave que muestra un total de 44 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con casi la totalidad de la participación federal en este año.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2017 son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 11 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 47

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2017.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	44
Agroindustria y comercialización	2
Atención a los Migrantes Colimenses	7
CONALEP del estado	2
Eventos Deportivos	3
Fomento Económico	4
Instituto Colimense de Radio y Televisión	1
Junta de Asistencia Privada	2
Movilidad	1
Promoción Turística	27
Universidad Tecnológica de Manzanillo	1
Total	94

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2017 destaca en primer lugar se encuentra el programa 3x1 para Migrantes con 44 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte de la Promoción Turística que engloba 27 acciones totales. Por otro lado, con números más modestos se observa la Atención a los Migrantes Colimenses con 7 acciones.

Se aprecia también, que en el año de 2017 se tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita. Aún con las dificultades inherentes a las fuentes primarias de información, se construye la siguiente tabla ilustrando a los actores contraparte.

Tabla 48

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa



Actor contraparte	Acciones en las que participa
Aerolíneas	3
Armada Colombiana	1
CEMEFI	1
Consulado de los EE.UU. (Guadalajara)	2
CPTM	7
Cuba	1
China	1
Sector Privado	1
ITB Berlín	1
Mazatlán	2
Ixtapa	2
Clubes de migrantes colimenses	44
Peaceboat	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	
Universidad de Belice	1
N/I (Contraparte no identificada)	29

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2017a, 2017b, 2017c)

Como ilustra la tabla anterior, son 16 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 44 acciones. Se observa también actividad con el Consejo de Promoción Turística de México (CPTM por sus siglas) con 7 interacciones.

Se observan interacciones con Cuba y China, así como con la armada colombiana. Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales, dado que se puede observar la presencia de actividades con distintas aerolíneas con un total de 3 actividades. De igual manera, se observan interacciones con el sector educativo, como es el caso de una interacción con la Universidad de Belice.

4.1.2.3 Acciones paradiplomáticas en el año 2018

El año 2018, fue el tercero de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el tercer informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 69 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 49*Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2018.*

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
69	69	41

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 69 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 42 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el primer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 6 actores municipales, 12 actores estatales y 2 actores federales como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 50*Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2018.*

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
5	15	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal contaron con un total de 34 participaciones en actividades paradiplomáticas, siendo parte en el ejercicio 2018 5 de los municipios del estado de Colima. Destacando el municipio de Ixtlahuacán que participó en 22 actividades, siendo el de mayor actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 77 participaciones. Finalmente, el actor federal cuenta con un total de 34 participaciones como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 51

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2018.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	34
Estatad	77
Federal	34

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

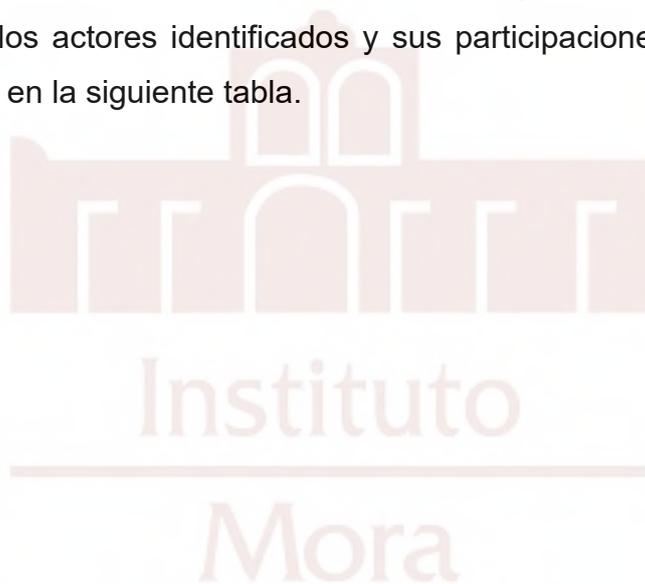


Tabla 52*Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2018.*

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Colima	1	Fideicomiso para la promoción turística del estado de Colima	3	Secretaría de Desarrollo Social (Delegación Colima)	34
Municipio de Comala	1	Instituto Colimense del Deporte	2		
Municipio de Coquimatlán	2	Instituto de Fomento de Ferias y Exposiciones	1		
Municipio de Ixtlahuacán	22	Junta de Asistencia Privada	1		
Municipio de Minatitlán	8	Procuraduría General de Justicia del Estado	2		
		Secretaría de Desarrollo Rural	2		
		Secretaría de Educación	1		
		Secretaría de Fomento Económico	5		
		Secretaría de la Juventud	1		
		Secretaría de Movilidad	1		
		Secretaría de Turismo	5		
		Secretaría General de Gobierno	9		
		Coordinación General de Atención al Migrante Colimense	9		
		Universidad Tecnológica de Manzanillo	1		
		Gobierno del estado de Colima	34		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

Los actores municipales contaron con un total de 34 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2018, solamente 5 municipios del estado de Colima. Destacando los casos de los municipios de Ixtlahuacán y Minatitlán con 22 y 8 participaciones respectivamente.

Destacan por su gran participación el Gobierno del estado de Colima, que con 34 participaciones se posiciona a la cabeza de los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes. Por otro lado, la Secretaría General de Gobierno y la Coordinación General de Atención al Migrante Colimense se ubican en segundo lugar con 9 participaciones cada una.

A nivel federal, se identifica un actor que muestra un total de 34 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con la totalidad de la participación federal en este año. Esta participación de nueva cuenta tuvo lugar en el marco del Programa 3x1 para Migrantes,

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2018, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 13 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 53

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2018.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	34
Agroindustria y comercialización	2
Atención a los Migrantes Colimenses	9
Capacitación y Formación Profesional	2
Educación	1
Eventos Deportivos	2
Fomento de Ferias y Exposiciones	1
Fomento Económico	5
Juventud	1
Junta de Asistencia Privada	1
Movilidad	1
Promoción Turística	8
Universidad Tecnológica de Manzanillo	2
Total	69

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2018 destaca en primer lugar se encuentra el programa 3x1 para Migrantes con 34 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte de la Atención a los Migrantes Colimenses que engloba 9 acciones totales.



El año de 2018 tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 54

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Canadá	1
Estados Unidos	1
Guatemala	1
El Salvador	1
CEMEFI	1
Consulado de los EE.UU. (Guadalajara)	1
CPTM	1
Embajada de China	1
Embajada de Malasia	1
Embajada de Singapur	1
Embajada de los Emiratos Árabes Unidos	1
Sector Privado (Extranjero)	1
Autoridades locales (Extranjero)	1
FCCA	1
Fondo Nacional para Migrantes Repatriados	1
Gobierno Federal (México)	2
Sector Privado (México)	2
Laredo, Texas	1
Clubes de migrantes colimenses	34
Perú	1
Colombia	1
Bolivia	1
España	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	1
Universidad de Colima	1
WRI México	1
FedEx México	1
N/I (Contraparte no identificada)	20

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2018a, 2018b, 2018c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 28 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 34 acciones. Relacionado con la diáspora en el extranjero, se observa la actividad contraparte que tuvo lugar con el Fondo Nacional para Migrantes Repatriados.

Este año exhibe una gran actividad con contrapartes del sector público en otros países. Es destacable que estas actividades se llevaron a cabo con contrapartes del nivel central lo que se ilustra al tener como contrapartes a Canadá, Estados Unidos, Guatemala, El Salvador, Perú, Colombia, Bolivia y España. Se observa también actividad con representaciones diplomáticas

como lo son las Embajadas de China, Malasia, Singapur y los Emiratos Árabes Unidos; así como con el Consulado de los Estados Unidos.

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales de carácter central, dado que se puede observar la presencia de actividades con la ciudad de Laredo, Texas y la de otras autoridades locales extranjeras.. De igual manera, se observa la interacción con entidades privadas como FedEx México o de tipo social como WRI México.

4.1.2.4 Acciones paradiplomáticas en el año 2019

El año 2019, fue el cuarto de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el cuarto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 69 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra la siguiente tabla.

Tabla 55

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2019.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
69	67	33

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 67 siendo estas casi la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 33 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el primer informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 2 actores municipales, 18 actores estatales y 2 actores federales como ilustra el siguiente cuadro.



Tabla 56*Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2019.*

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
2	18	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal contaron con un total de 7 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2019 solamente 2 de los municipios del estado de Colima. Destacando el municipio de Ixtlahuacán que participó en 2 actividades, siendo el de mayor actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 78 participaciones. Finalmente, los actores federales cuentan con un total de 9 participaciones.

Tabla 57*Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2019.*

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	7
Estatad	78
Federal	9

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 58

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2019.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Colima	2	Fideicomiso para la promoción turística del estado de Colima	5	Secretaría de Bienestar (Delegación Colima)	7
Municipio de Ixtlahuacán	5	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima (Cecytcol)	15	Secretaría de Relaciones Exteriores (Delegación Colima)	2
		Junta de Asistencia Privada	3		
		Instituto Colimense del Deporte	3		
		Secretaría de Educación	2		
		Secretaría de Fomento Económico	7		
		Secretaría de la Juventud	1		
		Secretaría de Desarrollo Social	1		
		Secretaría de Turismo	11		
		Secretaría General de Gobierno	9		
		Coordinación General de Atención al Migrante Colimense	8		
		Instituto Tecnológico de Colima	1		
		Gobierno del estado de Colima	7		
		Comisión de Búsqueda de Personas del estado de Colima	1		
		CMIC	1		
		Instituto para el Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable	1		
		Instituto de Fomento de Ferias y Exposiciones	1		
		Universidad de Colima	1		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)



El desglose revela que en el caso de los actores municipales contaron con un total de 7 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2019, solamente 2 municipios del estado de Colima. Estos son los casos de los municipios de Ixtlahuacán y Colima con 5 y 2 participaciones respectivamente.

En cuanto a los actores de nivel estatal, se observa en primer lugar la actuación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima (Cecycol) con 15 participaciones. En segundo lugar se aprecia a la Secretaría de Turismo con 11 participaciones. Por otro lado, la Secretaría General de Gobierno y la Coordinación General de Atención al Migrante Colimense se posicionan con 9 y 8 participaciones respectivamente.

Destacan por su participación el Gobierno del estado de Colima, que con 7 participaciones se posiciona entre los actores de tipo estatal. El informe de gobierno concede un trato de actor al Gobierno del estado en su conjunto, particularmente en el marco del programa 3x1 para Migrantes

A nivel federal, se identifica un actor que muestra un total de 9 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Desarrollo Social que contó con 7 participaciones, seguidas de 2 de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2019, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 15 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.



Tabla 59*Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2019.*

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
3x1 para Migrantes	7
Búsqueda de personas	1
Atención a los Migrantes Colimenses	8
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del estado de Colima	15
Educación	2
Eventos Deportivos	3
Fomento de Ferias y Exposiciones	1
Fomento Económico	7
Juventud	1
Junta de Asistencia Privada	3
Medio Ambiente	1
Relaciones Exteriores	2
Instituto Tecnológico de Colima	1
Desarrollo Social	1
Materia Turística	16
Total	

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2019 destaca en primer lugar se encuentra la Promoción turística con 16 acciones totales. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del estado de Colima que engloba 15 acciones totales. Llama mucho la atención en este año el colapso de las acciones catalogadas dentro del Programa 3x1 para Migrantes, mismo que cuenta 7 acciones. El rubro de Fomento Económico toma relevancia de manera relativa al constituir una proporción más alta de la actividad total así sea con unas modestas 7 acciones.

El año de 2019 tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 60*Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa*

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Aerolínea American Airlines	1
Aerolínea Sun Country	1
Agencia Internacional de Cooperación Tailandesa (TICA)	2
Agencia Internacional de Energía	1
The Climate Group	1
CONUEE	1
Ciudad de Bilbao	1
CMIC	1
SEIDUR	1
Cámara Árabe Mexicana de Industria y Comercio	1
Comisión Europea	4
VIVE MÉXICO	1
Comunidad de Extremadura	2
Consulado de los EE.UU.	2
Consulado de México en los Los Ángeles	1
Corea del Sur	1
CPTM	1
Sector Privado	3
Eirakune	1
Embajada de Kuwait	1
Embajada de Ucrania	2
FIA NACAM	1
FIDE	
Clubes de Migrantes Colimenses	7
N/I	31
Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos	1
Comisión Nacional de Búsqueda de Personas	1
Pakistán	1
Colombia	1
Bolivia	1
Argentina	1
Red Global Mx	1
Nodo Colima: Pacific Leader	1
Reino Unido	1
Fondo Newton	1
BBSRC	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2019a, 2019b, 2019c)

Como ilustra la tabla anterior, son 37 los actores identificados. Destacan en este año la interacción con los Clubes de Migrantes Colimenses con 7 acciones, misma que se reduce muy significativamente con respecto al año anterior. Esta caída se encuentra asociada a la baja en el Programa 3x1 para Migrantes, misma que no se vio reemplazada con alguna otra que involucrara a la diáspora colimense organizada.

Se observa también actividad con representaciones diplomáticas como aquella con las Embajadas de Kuwait y Ucrania así como con el Consulado de los Estados Unidos. También se aprecia la interacción con la Comisión

Europea que participó en 4 acciones y con entidades como la Agencia Internacional de Cooperación Tailandesa (TICA).

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales de carácter central, dado que se puede observar la presencia de actividades con la Comunidad Autónoma de Extremadura y con la ciudad de Bilbao. De igual manera, se observa la interacción con entidades privadas como la Cámara Árabe Mexicana de Industria y Comercio.

4.1.2.5 Acciones paradiplomáticas en el año 2020

El año 2020, fue el quinto de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el quinto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 46 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 61

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2020.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
46	42	26

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 42 siendo estas casi la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 26 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el quinto informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año se identificaron 1 actor municipal, 16 actores estatales y 1 actor federal como ilustra la siguiente tabla.



Tabla 62*Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2020.*

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
1	16	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal contaron con un total de 1 participación en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2020 solamente 1 de los 10 municipios del estado de Colima. Este es el caso del municipio de Villa de Álvarez que participó en 1 actividades, siendo el único con actividad en este año. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 49 participaciones. Finalmente, el actor federal cuenta con un total de 6 participaciones.

Tabla 63*Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2020.*

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	1
Estatad	49
Federal	6

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 64

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2020.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
Municipio de Villa de Álvarez	1	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	6	Secretaría de Relaciones Exteriores (Delegación Colima)	6
		Instituto Colimense del Deporte	1		
		Instituto de Fomento de Ferias y Exposiciones	1		
		Instituto Tecnológico de Colima	5		
		Junta de Asistencia Privada	3		
		Secretaría de Desarrollo Social	3		
		Secretaría de Educación	1		
		Secretaría de Fomento Económico	1		
		Secretaría de Movilidad	2		
		Instituto Colimense para la Discapacidad (INCODIS)	1		
		Secretaría de Salud	1		
		Universidad de Colima	7		
		Secretaría de Turismo	1		
		Secretaría General de Gobierno	8		
		Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	7		
		Unidad Estatal de Protección Civil	1		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

Los actores municipales contaron con un total de 1 participaciones en actividades paradiplomáticas, participando en el ejercicio 2020, solamente 1 municipio del estado de Colima. Siendo este el caso del municipio de Villa de Álvarez con la única participación registrada.



En cuanto a los actores de nivel estatal, se observa que en primer lugar por número de actuaciones podemos ver a la Secretaría General de Gobierno con 8 participaciones. En segundo lugar se puede apreciar la actuación de la Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses y a la Universidad de Colima con 7 participaciones cada uno.

Destaca también por el número de participaciones el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima. Esta institución contó con 6 participaciones, mismas que son destacables particularmente en el contexto de la pandemia de COVID-19.

A nivel federal, se identifica un actor que muestra un total de 6 participaciones. Este, es el caso de la Secretaría de Relaciones Exteriores, misma que, a través de su delegación en Colima contó con 6 participaciones.

En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2020, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 15 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 65

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2021.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
Atención a la Pandemia SARS-CoV-2 (COVID-19)	6
Atención a los Migrantes Colimenses	7
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	6
Desarrollo Sostenible	3
Educación	1
Eventos Deportivos	1
Fiscalía Anticorrupción	1
Fomento de Ferias y Exposiciones	1
Fomento Económico	1
Instituto Tecnológico de Colima	5
Junta de Asistencia Privada	3
Movilidad	3
Promoción turística	1
Protección Civil	1
Relaciones Exteriores	6

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2020 destaca en primer lugar se encuentra la Atención a los Migrantes Colimenses con 7 acciones totales. En

segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte de la Atención a la Pandemia SARS.CoV-2 (COVID-19) con 6 acciones, área que se encuentra empatada con el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima con la misma cantidad de acciones.

El año de 2020 tuvo una amplia variedad de actores contraparte. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 66

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa

Actor contraparte	Acciones en las que participa
Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA)	1
CEMEFI	1
Consulado de los Estados Unidos	2
Fundación BOTNAR	1
GRSP (Global Road Safety Partnership)	1
WRI	1
GIZ	1
PNUD	1
Instituciones Académicas internacionales	1
Instituciones de Educación Superior en Uruguay y Colombia	1
Instituciones de Educación Superior en España, Colombia y Argentina	1
KDI-KSP	1
N/I	27
OEA	2
CONAMER	1
ADIP	1
Oficina Internacional de Antinarcóticos y Procuración de Justicia (INL) de la Embajada de los Estados Unidos	1
ONU Mujeres	1
ONUD	1
OEA	1
Oficina de Naciones Unidas, Centro de Ginebra para la Cooperación Internacional	1
Secretaría de Relaciones Exteriores	2
Ucrania	1
UNESCO	1
BID	1
BM	1
Fundación Qatar	1
WRI (World Resources Institute)	2

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2020a, 2020b, 2020c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 28 los actores identificados. Destacan este año las interacciones con organismos multilaterales como la



Organización de Estados Americanos (OEA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial De igual manera destaca la colaboración con entidades como la Cooperación Alemana (GIZ por sus siglas en alemán) y con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA por sus siglas en japonés)

Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales de carácter central, dado que se puede observar la presencia de actividades con instituciones de educación superior en países diversos como Argentina, Colombia, España y Uruguay.

4.1.2.6 Acciones paradiplomáticas en el año 2021

El año 2021, fue el sexto y último de la administración encabezada por el gobernador José Ignacio Peralta Sánchez. En este año, de acuerdo con la información reportada en el sexto informe de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, se identificaron 24 acciones con algún tipo de contenido internacional, como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 67

Clasificación de Acciones Identificadas en el año 2021.

Acciones con contenido internacional	Acciones Paradiplomáticas	Acciones de Cooperación Internacional Descentralizada
24	24	6

Nota. La tabla ha de leerse de izquierda a derecha, cada columna discrimina las acciones de acuerdo a su cumplimiento de los criterios de cada una. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

Las acciones paradiplomáticas identificadas en este año fueron 24 siendo estas la totalidad de las acciones con contenido internacional. De estas, 6 fueron las que pueden ser calificadas como acciones de cooperación internacional descentralizada.

El análisis de la información reportada en el sexto informe de gobierno revela la participación de una gran variedad de actores en las acciones internacionales del estado de Colima. En este año no se identificaron actores



municipales, pero sí 18 actores estatales y ningún actor federal como ilustra el siguiente cuadro.

Tabla 68

Número de Actores Identificados por Nivel de Gobierno en el año 2021.

Total de Actores Municipales	Total de Actores Estatales	Total de Actores Federales
0	10	0

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

Agrupando las actividades de los actores de acuerdo al nivel de pertenencia de los mismos podemos apreciar que los actores de tipo municipal no contaron con participaciones en actividades paradiplomáticas, siendo el caso que en el ejercicio 2021, ninguno de los 10 municipios del estado de Colima registra actividad. Los actores de tipo estatal reportaron un total conjunto de 31 participaciones. Finalmente, los actores federales no cuentan con ninguna participación.

Tabla 69

Participaciones Identificadas por Nivel de los Actores en el año 2021.

Nivel del Actor	Participaciones
Municipal	0
Estatal	31
Federal	0

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

El análisis del agregado de actividades por nivel de gobierno nos permite apreciar la gran actividad desplegada por actores de nivel estatal, siendo estos el origen de una abrumadora mayoría de las participaciones observadas. Sin embargo, la naturaleza de estas participaciones, así como el actor específico que la lleva a cabo no es inmediatamente aparente. Por lo anterior, un desglose de los actores identificados y sus participaciones es valioso, mismo que se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 70

Desglose de Actores Identificados por Nivel y sus Participaciones en el año 2021.

Actores Municipales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones	Actores Estatales	Participaciones
		Secretaría de Fomento Económico	6		
		Secretaría de Turismo	3		
		Junta de Asistencia Privada Tecnológico Nacional de México Campus Colima (Anteriormente Instituto Tecnológico de Colima)	2		
		Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	4		
		Instituto de Fomento de Ferias y Exposiciones de Colima.	1		
		Instituto Colimense del Deporte	5		
		Centro Estatal de Prevención Social	1		
		Secretaría General de Gobierno	4		
		Coordinación General de Atención a Migrantes Colimenses	4		

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

Los actores municipales no contaron con participaciones en actividades paradiplomáticas dado que no se observa la participación de ningún municipio del estado en el ejercicio 2021.

En cuanto a los actores de nivel estatal, se observa que en primer lugar por número de actuaciones podemos ver a la Secretaría de Fomento Económico con 6 participaciones. En segundo lugar se puede apreciar la actuación del Instituto Colimense del Deporte con 5 participaciones. A nivel federal, no se observa a ningún actor.



En cuanto a las áreas de actividad reportadas en el año 2021, son de destacar dos aspectos: Su gran número y su amplia variedad. Son 15 las áreas en las que se observa actividad paradiplomática con se ilustra en la siguiente tabla.

Tabla 71

Clasificación de las Acciones por Áreas de Actividad Reportadas en el año 2021.

Áreas de actividad reportadas	Número de acciones
Atención a los Migrantes Colimenses	4
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	4
Eventos Deportivos	5
Fomento económico	6
Junta de Asistencia Privada	2
Promoción turística	2
Tecnológico Nacional de México Campus Colima (Anteriormente Instituto Tecnológico de Colima)	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

Dentro de las áreas temáticas del año 2021 destaca en primer lugar con 6 acciones totales el Fomento Económico. En segundo lugar se aprecian las acciones clasificadas como parte de las acciones clasificadas como Eventos deportivos.

El año de 2021 tuvo una amplia variedad de actores contraparte, si bien con una marcada disminución respecto de años anteriores. Sin embargo, el informe de gobierno correspondiente al mismo contó con la dificultad de que una parte sustancial de los actores contraparte no son mencionados de manera explícita.

Tabla 72

Actores Contraparte y Número de Acciones en que Participa

Actor contraparte	Acciones en las que participa
CEMEFI	1
Comité organizador Rally NACAM	1
Consulado de los Estados Unidos	3
Embajada de Alemania	1
N/I	15
OEA	1
País Vasco	1
Eraikune	1
Red Global Mx	1

Nota. Elaboración propia a partir de (Gobierno del Estado de Colima, 2021a, 2021b, 2021c)

Como ilustra el cuadro anterior, son 9 los actores identificados. Destacan este año las interacciones con organismos multilaterales como la Organización de Estados Americanos (OEA). Así como con la Embajada de Alemania y el Consulado de los Estados Unidos.

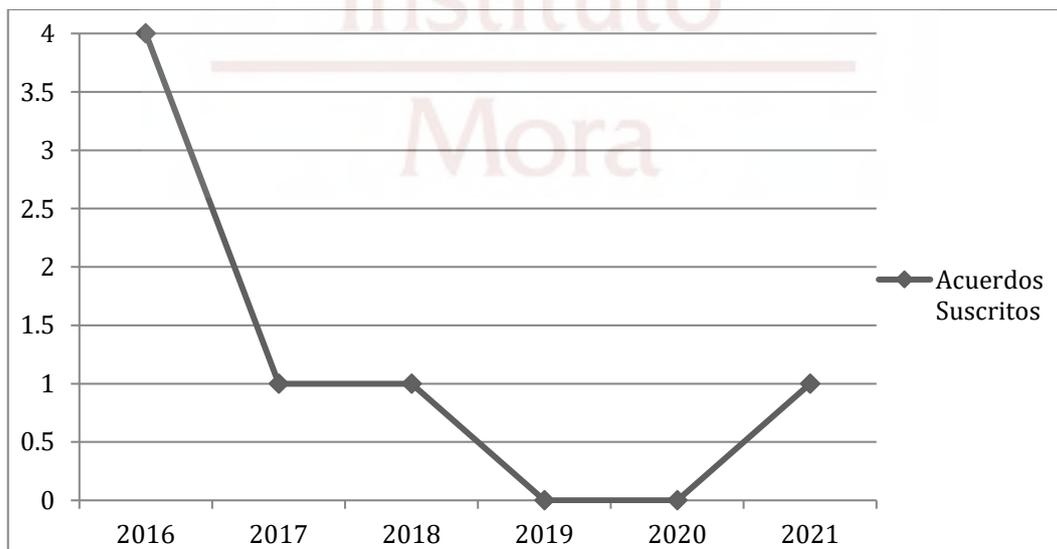
Los actores contraparte no se vieron limitados a actores estatales de carácter central, dado que se puede observar la presencia de actividades con el País Vasco y con Eraikune, el clúster de la construcción; igualmente proveniente del País Vasco.

4.1.2.7 Acciones de la Universidad de Colima 2016-2021

Este apartado tiene por propósito la exploración de las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada de la Universidad de Colima. Esta institución educativa continuó teniendo una acción significativa en materia de interacción internacional. Su actuar, se ilustra por medio de los acuerdos interinstitucionales, de los cuales se suscribieron 7 durante este periodo, como puede observarse en la siguiente figura.

Figura 6

Acuerdos interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2016-2021



Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

Como se ilustra en la figura anterior, la suscripción anual de acuerdos interinstitucionales por parte de la Universidad de Colima tampoco fue constante en este periodo. Lo anterior es decir, que los números tuvieron

fluctuaciones año con año. Sin embargo, se puede apreciar una clara tendencia a la baja durante el periodo 2016-2021 analizado en su conjunto. Las razones para esto, en particular para el año 2020, se pueden encontrar en la parte más complicada de la pandemia de COVID-19. Si bien se continuaron con las actividades de manera remota, el impacto inicial fue lo suficientemente significativo como para impedir la suscripción de nuevos acuerdos.

Por otro lado, la revisión de los números de suscripción de acuerdos no resulta suficiente para construir una imagen global de los mismos. Por ello, es indispensable revisar los países en los que se encuentran las instituciones contraparte.

Cuadro 12

Países de las instituciones contraparte de la Universidad de Colima entre 2016 y 2021

País de las Instituciones Contraparte	Número de acuerdos suscritos
Brasil	1
China	1
Cuba	1
EE.UU.	1
India	1
Italia	2

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

En el periodo 2016-2021, se observan un total de 6 países origen de las instituciones contraparte. En la mayoría de los casos, solamente se cuenta con un acuerdo por país salvo el caso de Italia, en el que se cuenta con 2. El caso de Italia resulta destacable dado que ambos acuerdos son con la Universidad de Padua. Es decir, se observa una renovación del acuerdo interinstitucional en comento.

Otra dimensión de los acuerdos interinstitucionales de la Universidad de Colima, es la de su vigencia. Explorar los marcos temporales con los que se diseñaron los acuerdos nos permite ver que la Universidad entabló relaciones nuevas principalmente a mediano plazo. La distribución de las vigencias previstas se puede apreciar en el siguiente cuadro.



Cuadro 13

Vigencias de los Acuerdos Interinstitucionales suscritos por la Universidad de Colima 2016-2021

Vigencia de los Acuerdos Interinstitucionales	Número de acuerdos suscritos
6 años	1
5 años	5
3 años	1

Elaboración propia a partir de (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2024)

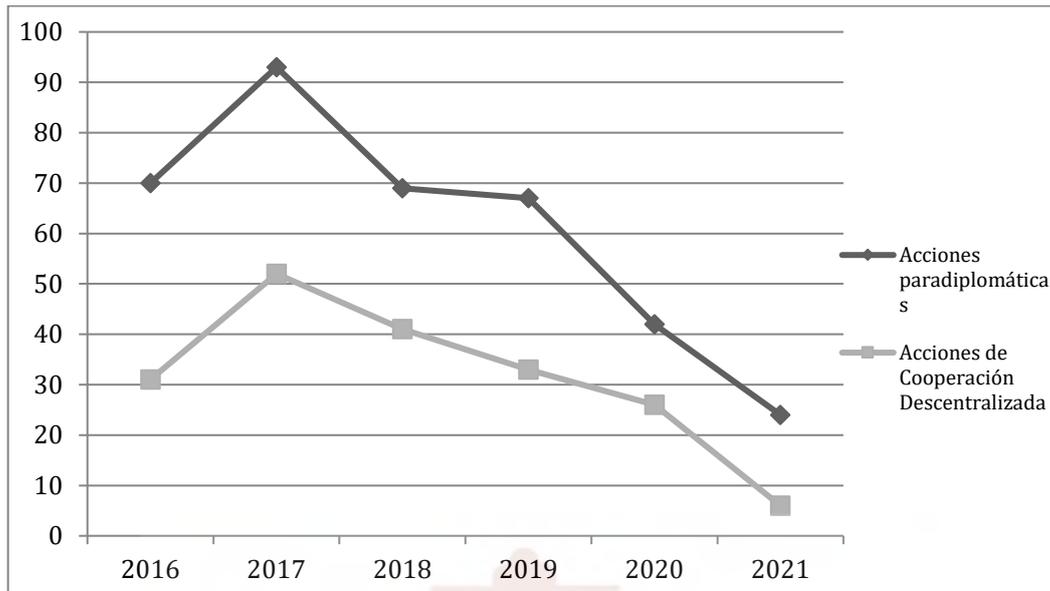
Es destacable que en periodo 2016-2021, la Universidad de Colima estableció acuerdos interinstitucionales con una visión de mediano plazo. Esta es reflexión de una institución con cierto grado de solidez e interacción internacional. Es decir, la Universidad, se consolidó como un actor principalmente de cooperación descentralizada. Por otro lado, la Universidad se mantuvo como un actor estable dentro de este periodo, dado que su actividad se vio afectada en menor medida por la pandemia, si bien los nuevos acuerdos se redujeron; las relaciones entabladas se mantuvieron fuertes y renovadas.

4.2 Análisis de las actividades de paradiplomacia en el estado de Colima, una visión sexenal.

De las actividades registradas desde los informes de gobierno de la administración 2016-2021 se rescata la actividad acumulada a escala sexenal. En este periodo podemos observar un total de 365 acciones paradiplomáticas. Dentro de este cúmulo de acciones paradiplomáticas, se destacan un total de 189 acciones de cooperación descentralizada.

Figura 7

Acciones Paradiplomáticas y Acciones de Cooperación Descentralizada 2016-2021



Elaboración propia

Como se puede apreciar en la figura anterior, las actividades paradiplomáticas en el estado mostraron un crecimiento acelerado entre el primer y segundo año de la administración. Posteriormente, se observa una reducción y estabilización en los números totales de actividades paradiplomáticas entre el año 2018 y 2019. Finalmente, los últimos dos años del sexenio exhiben reducciones pronunciadas en la actividad total.

En esta evolución ¿Cuáles fueron las áreas con mayor actividad? De estas, se identificaron 5: el programa 3x1 para Migrantes, Turismo, Atención a los Migrantes Colimenses, Fomento Económico y el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima. La cuantía de estas actividades se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

Principales áreas de actividad paradiplomática de la administración 2016-2021

Área	Acciones	Descripción de Áreas
3x1 para Migrantes	113	Apoyo las iniciativas de los migrantes organizados para realizar proyectos que contribuyan al desarrollo de sus localidades de origen
Turismo	71	Promoción del destino en distintos foros internacionales, generalmente en EE.UU. y Canadá
Atención a los Migrantes Colimenses	45	Proveeduría de identificaciones y trámites, así como servicios paraconsulares a los migrantes colimense ⁵
Fomento Económico	28	Promoción de la exportación y de la inversión extranjera.
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	25	Impulsar la investigación y difusión de la Ciencia y la Tecnología

Elaboración propia

En esta segunda administración analizada, es destacable de nueva cuenta la gran interacción entre dos de estas áreas, a saber las actividades del programa 3x1 para Migrantes y la Atención a los migrantes colimenses. Dada la naturaleza del programa y su necesaria conexión con la diáspora colimense este se encuentra estrechamente vinculado con las actividades de atención, aunque sus naturalezas sean diferentes. Mantener la comunicación con los clubes de migrantes, requiere de una cierta infraestructura tanto física como social. La mencionada infraestructura y relaciones se mantuvieron por medio de la permanencia de la “Casa Colima”; así como las visitas del titular del ejecutivo estatal a la diáspora colimense, mientras fueron posibles (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024).

En el contexto de la evolución de las actividades paradiplomáticas del estado, es de destacarse la proporción de estas que ocupa la cooperación descentralizada. Del total de las actividades paradiplomáticas de la

⁵ Servicios prestados a través de la apertura de la “Casa Colima” en California.

administración 2016-2021 (365), se identifica que las de cooperación descentralizada (189) representan el 51.78 %, es decir, poco más de la mitad.

La relación anual de la cooperación descentralizada como proporción de la actividad paradiplomática total registró variaciones significativas pasando de un mínimo del 25% en 2021 a un máximo de 61.9% en el año 2020. De esta administración es destacable la alta y estable proporción de las actividades de cooperación descentralizada que ocupaba del global de acción paradiplomática.

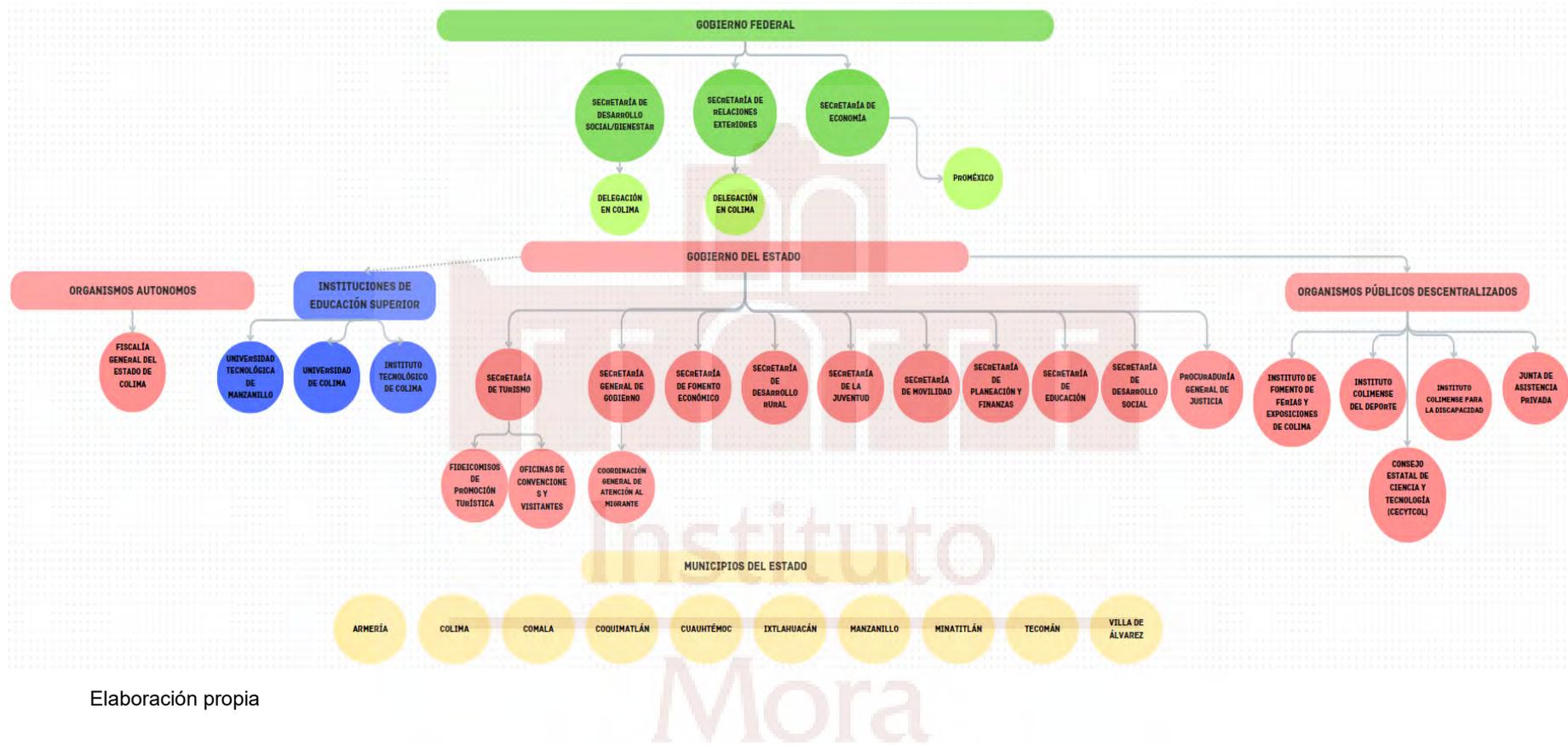
Se observa de nueva cuenta un patrón interesante en el que las actividades se ven incrementadas hacia los años centrales de la administración. Hay también dos eventos clave que impactan en las actividades paradiplomáticas del estado. El primero, el cambio de la administración federal en 2018, mismo que trastocó significativamente las coyunturas favorables para la coordinación entre niveles de gobierno. El segundo evento fue el impacto de la pandemia de COVID-19, este desarrollo al inicio detuvo casi completamente

En adición, vemos que se repite un patrón de incremento en el número de actividades entre el primer y segundo años de la administración, esto pudiera ser un reflejo de las esperadas curvas de aprendizaje inherentes a cualquier gestión pública. En adición se debe considerar el tiempo necesario para el establecimiento de relaciones que permitan la cooperación de manera efectiva.

Finalmente, hemos de considerar también al conjunto de actores observados como participantes de actividades paradiplomáticas en el estado de Colima. Como resultado de la amplia revisión de fuentes primarias que permitió la construcción de las bases de datos que sustentan la presente investigación, se elaboró el siguiente mapeo de actores. Dicho ejercicio cubre todos los actores públicos con actividad durante la administración 2016-2021, como se puede apreciar en la siguiente figura

Figura 8

Mapeo de actores públicos con actividades paradiplomáticas durante la administración 2016-2021



Elaboración propia

- Nivel Federal
- Nivel Estatal
- Nivel Municipal
- Instituciones de Educación Superior

4.2.1 Prioridades de la paradiplomacia, la visión de los tomadores de decisiones.

Para la identificación de las prioridades que cada administración estatal tuvo en el conjunto de sus actividades paradiplomáticas es necesario recurrir a la opinión de los tomadores de decisiones. La observación de lo reportado en cada uno de los informes de labores y sus correspondientes anexos estadísticos, si bien permite saber qué fue lo que se hizo, no permite conocer la valoración específica asignada a cada una de estas actividades.

Por lo anterior, se rescatarán en este apartado las impresiones y opiniones que tenían sobre la actividad paradiplomática del estado los titulares del poder ejecutivo del estado de Colima durante el periodo estudiado. Derivado de las entrevistas podremos identificar los siguientes elementos: la priorización de las áreas de actividad, la direccionalidad proyectada en la actividad paradiplomática, contrapartes clave, esquemas de colaboración, instituciones encargadas y la relación de lo planteado con las acciones identificadas en los informes de labores.

El análisis propuesto se realizará siguiendo una lógica cronológica. Se revisarán primero los elementos de interés de la administración estatal 2016-2021 encabezada por José Ignacio Peralta Sánchez.

4.2.1.1 Las prioridades de la paradiplomacia, la visión de José Ignacio Peralta Sánchez

4.2.1.1.1 La priorización de las áreas de actividad

Durante la administración del gobernador José Ignacio Peralta Sánchez (2016-2021), de acuerdo con el titular del ejecutivo estatal existieron cuatro áreas principales de actividades con carácter internacional. Estas fueron Promoción Económica, Promoción Turística, Conectividad y la Atención a los Migrantes Colimenses. Estas prioridades fueron determinadas como tales por distintos motivos mismos que se irán describiendo a continuación. (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

En el caso de la Promoción Económica, esta prioridad se vio anclada por la relevancia del puerto de Manzanillo a nivel internacional. Esta importancia se ve dictada por la posición geográfica del mismo, así como por la magnitud de la carga transportada a través de sus instalaciones portuarias. En palabras del ex gobernador “[...] se determina fundamentalmente en ese sentido, por su posición geográfica y por la presencia del puerto Manzanillo como instalación estratégica para Colima y para el país” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

Por otro lado, la Promoción Turística también resultó ser un área prioritaria de la actividad paradiplomática del estado de Colima. Esta, se basa en el peso que esta actividad económica tiene particularmente en Manzanillo, así como en la necesidad de dar a conocer los atractivos del estado. De acuerdo al ex mandatario “se tiene que hacer promoción, se tiene que hacer un esfuerzo importante por dar a conocer, lo que es Colima” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

En tercer lugar, se encuentra la Conectividad. Esta área prioritaria se refiere a las opciones de transporte. En la entrevista realizada, el ex gobernador Peralta hizo especial énfasis en la conectividad aérea y terrestre. Esta prioridad se expresa por medio de las gestiones realizadas hacia el logro de más destinos y mayores frecuencias, por ejemplo, desde los aeropuertos del estado de Colima.

Finalmente, se menciona como cuarta área prioritaria la Atención a los Migrantes Colimenses. Como expresó el mandatario “Una cuestión muy importante en materia de política exterior para nosotros en mi gobierno era atender a los migrantes colimenses” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024). Relacionada con esta área se encuentran las actividades realizadas en el marco del Programa 3x1 para Migrantes que operó durante la primera mitad del sexenio.

4.2.1.1.2 La direccionalidad proyectada desde las prioridades en la actividad paradiplomática

La direccionalidad de las actividades, particularmente aquellas prioritarias, llevadas a cabo durante la administración 2016-2021, al menos en su intencionalidad, fue de corte bidireccional, del exterior hacia el interior y viceversa. Lo anterior es decir, que la idea subyacente en las actividades era mejorar las condiciones locales con procedimientos o recursos desde el exterior. Esta intención contrasta con la opuesta que busca posicionar a la entidad en el exterior.

La direccionalidad de las actividades entabladas desde el gobierno del estado responde a la búsqueda de herramientas para el cumplimiento de objetivos. Como apuntó el ex gobernador Peralta “Hay una motivación del cumplimiento de objetivos, que tiene que ver con el objetivo superior que es la construcción de bienestar social” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024).

La preocupación por la mejoría del bienestar social y la construcción de calidad de vida para los habitantes del estado de Colima se presenta como posible a través de distintos mecanismos. De tal forma, el crecimiento económico, la creación de empleo y los flujos de inversión hacia el estado cobran una importancia capital y motivan las acciones paradiplomáticas del estado. Como mencionó el ex mandatario estatal:

“¿Por qué vamos a la feria de Hannover en Alemania como una decisión de política exterior, ir a promover Colima en la feria de Hannover en Alemania? Bueno, porque queremos poner Colima en el mapa alemán, para que pueda Colima abrir potenciales inversiones, movimiento de carga en rutas logísticas que nos mejoren la derrama económica y por lo tanto el crecimiento económico y la capacidad de generar bienestar social.” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024).

Resulta claro entonces, que las acciones desde el estado y hacia el estado desde el exterior jugaron un papel importante en esta administración.

4.2.1.1.3 Las contrapartes claves

Desde la perspectiva del entonces mandatario estatal, la administración 2016-2021 contó con varias contrapartes importantes en el cúmulo de su actividad paradiplomática. Si bien se establece la existencia de actores clave, el mandatario resultó muy cuidadoso al apuntar que de ninguna forma esto supone una minimización de otros actores.

Derivado de lo anterior ¿Cuáles son entonces las regiones clave? Dada la situación geográfica del estado de Colima, ubicado a las orillas del océano pacífico; para el ex gobernador Peralta resulta natural que las relaciones de la entidad se encuentren orientadas hacia la región de Asia-Pacífico. Esta consideración se ve respaldada incluso en términos de la presencia física del mandatario estatal en estas regiones como evidencia la siguiente cita: “[...] si es mucho más importante que un gobernador de Colima esté presente en Japón, en China o en Singapur; que en Alemania o Francia donde las digamos interacciones son menores” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

Resulta destacable igualmente, la mención de los clubes de migrantes colimenses como una contraparte importante de la actividad paradiplomática. Esta relevancia desemboca en dos vertientes. Por un lado, en la atención a los migrantes y sus necesidades a través de la Casa Colima en California como ilustró el mandatario “Una cuestión muy importante en materia de política exterior para nosotros en mi gobierno era atender a los migrantes colimenses.”(J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

Una segunda vertiente fue la abundante interacción en el marco del programa 3x1 para Migrantes. Este programa también, de acuerdo con el ex gobernador permitió la formación de los clubes de migrantes. Lo anterior se ilustra con el siguiente extracto:

“[...] los clubes de migrantes se formaron por un programa que se llamaba tres por uno, un programa federal en donde por cada peso que aportaba el migrante, por eso era tres por uno, se aportaban tres pesos

por cada orden de gobierno: el federal, estatal y municipal” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024).

Finalmente, otro contraparte fundamental del que se apoyó la actividad paradiplomática del estado de Colima fueron las cámaras empresariales. Estas se vieron representadas particularmente en las actividades de promoción económica, mismos que fueron señalados como prioritarios por el mandatario. Su relevancia fue tal que como menciona el ex gobernador: “no se pretendían ni se intentaban hacer giras de promoción por ejemplo, si no íbamos acompañados de las cámaras empresariales” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024).

4.2.1.1.4 Los esquemas de colaboración

Durante la administración 2016-2021, los esquemas de colaboración mencionados por el titular del poder ejecutivo estatal se observan tanto de tipo bilateral como multilateral. Estos esquemas de relacionamiento se refieren a aquellos en que solo existen dos partes (uno en Colima y otro en el exterior), es decir, el bilateral. Por otra parte, los multilaterales se refieren a aquellos en los que hay más de dos socios (los destacados por el titular del ejecutivo son un socio en Colima y dos en el exterior, siendo estos generalmente uno organismo internacional y un gobierno subnacional).

El ex gobernador Peralta destacó en particular el esquema multiactor del programa 3x1 para migrantes. En este, colaboran los tres órdenes de gobierno y los clubes de migrantes de la diáspora colimense. Por otro lado, subraya la importancia de las relaciones y coordinación entre los órdenes de gobierno para instrumentar de manera eficiente las actividades, en este caso de cooperación descentralizada.

Finalmente, resulta interesante observar que las dificultades mencionadas en la colaboración para las actividades paradiplomáticas se encuentran, de acuerdo al ex gobernador, en lo nacional. Las dificultades se resumen en dos factores: restricción presupuestal, factores políticos. La restricción presupuestal dado que como menciona el gobernador “los recursos siempre van a ser limitados y las necesidades son infinitas” (J. I. Peralta

Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024). En el caso de las restricciones políticas, estas se ven asociadas a consideraciones legales, como la naturaleza adversarial de la relación con la oposición y la obligación del gobernador de solicitar permiso al congreso del estado para ausentarse más de dos semanas.

4.2.1.1.5 Las instituciones encargadas

En el caso de la administración 2016-2021 se puede observar que no existió una dependencia que se encargase de coordinar la totalidad de las actividades paradiplomáticas del estado. Como hemos visto anteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima vigente durante esta administración no contemplaba la existencia de una oficina, coordinación o algún otro símil encargado de los asuntos internacionales.

La mencionada situación institucional, es decir, la ausencia de una figura única que concentrara las actividades paradiplomáticas del estado era del conocimiento del gobernador. Ahora bien, la ley si contemplaba alguna responsabilidad de aspectos específicos de la actividad internacional del estado. De tal forma, si existían responsables de área; esto se ilustra con la existencia dentro de la Secretaría de Fomento Económico de una Dirección de Promoción, Atracción e Inversión.

Es el mismo caso en torno a la existencia de una estrategia general. Así pues, podemos observar que las estrategias se implementaron en cada una de las dependencias. Lo anterior lo ilustra el ex mandatario estatal: “eran estrategias que se implementaban por cada una de las entidades [dependencias del gobierno del estado]” (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

Ante la situación descrita ¿Cómo coordinaba el gobierno del estado sus acciones paradiplomáticas? El ex gobernador Peralta escribe el mecanismo en que se apoyaban para la conducción:

“[...] lo que sí existía, pues era un gabinete de coordinación, o sea, no había una figura específica, pero gabinete de coordinación que permitía

este, pues que las acciones tuvieran una visión única y una dirección exclusiva, que no anduviera a cada quien por su lado” (comunicación personal, 16 de abril de 2024)

De acuerdo con lo mencionado, esto permitía un control de las actividades. Aunque, no se menciona algún secretariado técnico para dar seguimiento a este gabinete de coordinación específico.

4.2.1.1.6 La relación de lo planteado con las acciones identificadas en los informes de labores

La entrevista con el ex gobernador José Ignacio Peralta permitió complementar lo observado en los informes de labores. Así pues podemos observar que la actividad desde los actores públicos del estado dependiente del poder ejecutivo existió, fue amplia y se llevó a cabo desde la mayoría de las secretarías.

Las prioridades mencionadas en la entrevista fueron: Promoción Económica, Promoción Turística, Conectividad y la Atención a los Migrantes Colimenses. Estas muestran una correspondencia general con las áreas de mayor actividad reportada en los informes de gobierno. Muchas de las acciones de reportadas como Turismo en los informes corresponden a actividades de Promoción de los destinos, así como gestione con aerolíneas extranjeras para el aumento de frecuencias o la apertura de rutas.

Se puede observar entonces que la priorización dada coincide en un grado razonable con lo realizado. Lo anterior, podría estar asociado con los mencionados gabinetes de coordinación. Sin embargo, las acciones aún exhiben un comportamiento bastante compartimentalizado.

4.3 Conclusiones del Capítulo

Como hemos podido observar, la actividad paradiplomática en el estado de Colima durante la administración 2016-2021 ha sido, de manera similar al sexenio anterior; abundante. En ella, como en la administración previa, se han podido apreciar acciones de índole diversa, desde las actividades de

promoción económica y turística, hasta otras de cooperación descentralizada como lo fue particularmente el Programa 3x1 para migrantes.

En este respecto, se puede apreciar una continuidad. Durante las dos administraciones estudiadas se puede encontrar una amplia gama de campos en los que la paradiplomacia se instrumentó. Esto parece estar asociado a los numerosos actores que se utilizan la interacción con otros en el exterior como herramienta para la consecución de objetivos.

De esto podemos rescatar algunas situaciones importantes. En términos normativos vemos una falta de un instrumento normativo local en torno a la actividad internacional. Lo anterior condiciona un segundo hallazgo de este capítulo, es decir, la ausencia de un marco programático. El punto anterior, se ilustra con el hecho de que no se contaba con un Plan, las actividades surgieron de manera puntual y no como resultado de una planeación específica.

Por otro lado, a diferencia de lo que se ve en otras entidades federativas, en el estado de Colima no se contó con una institución coordinadora de este tipo de acciones. No se ve aquí una Oficina o Coordinación de Asuntos Internacionales, lo que se aprecia son las diferentes Secretarías del gobierno del estado operando en asuntos relacionados con sus atribuciones. Lo anterior, sin embargo, no excluye que en situaciones puntuales se tuviese cierta coordinación, aunque no de carácter permanente.

Las líneas anteriores, marcadas por las ausencias pudieran sugerir que no habría mayor actividad. Sin embargo, estas situaciones no supusieron la inexistencia de actividades paradiplomáticas. Estas fueron abundantes y variadas pues de hecho, no solo fueron de promoción, sino que también las hubo de cooperación descentralizada. Por otro lado, se observó una marcada reducción en el total de las actividades registradas anualmente a raíz del cambio de partido en el gobierno a nivel federal, en 2018; y debido al impacto de la pandemia de COVID-19.

En cuando a la intencionalidad de las acciones paradiplomáticas en el estado, se aprecia una continuidad con el sexenio anterior. No se ven

únicamente acciones y actividades orientadas a promover al estado en el exterior, es decir, no se concibe lo externo solamente como un lugar al que proyectar al estado. Se ve también a otros gobiernos subnacionales y gobiernos extranjeros como puntos desde los cuales atraer prácticas o recursos para avanzar los intereses y objetivos en el estado.

Por otro lado, la coordinación es también un punto fundamental. Por un lado la coordinación multinivel es destacable particularmente en el exitoso Programa 3x1 para migrantes, mismo que contó con una gran actividad. Pero, en los demás rubros se observa una clara falta de coordinación entre instituciones pares, es decir, entre las secretarías. Esto es un caso en el que cada una de ellas entabló sus acciones de manera aislada y acotada a los temas cuyo despacho les corresponde.

El punto anterior se ilustra con claridad con el evento clave del cambio en el partido de gobierno a nivel federal. Si bien entre 2016 y 2018 las actividades se mantienen con un ritmo estable, a partir del cambio de gobierno comienza una marcada tendencia a la baja. La mencionada situación se vería exacerbada con el impacto de la pandemia y, con la cancelación del programa 3x1 para migrantes. Este último evento sería doblemente significativo por la eliminación de un espacio de interacción multinivel fundamental.

En cuanto, las prioridades planteadas por los tomadores de decisiones podemos ver estas no corresponden con las áreas de mayor actividad observada. Si bien el ex gobernador Peralta plantea como una prioridad absoluta la mejora la atracción de inversión, así como la promoción turística del estado, vemos que en número de actividades estos rubros se ven superados por aquellos del programa 3x1 para migrantes con 113 acciones contra las de Turismo con 71 y Fomento Económico con 28.

Podemos pensar que esta dificultad de emparejar las prioridades con el mayor número de actividades para diplomáticas se encuentra relacionada con las ausencias normativas, programáticas y operativas. Si bien las mencionadas ausencias no impiden el desarrollo de una cantidad significativa de actividades, si parecen estar asociadas a limitaciones en su encausamiento. Lo mencionado

anteriormente nos lleva a pensar que, si bien los tomadores de decisiones cuentan con una visión clara de los objetivos que quieren lograr; no contaron con los instrumentos necesarios para implementar el proyecto que tenían en mente.

Estas conclusiones, de nueva cuenta y como en toda investigación, despiertan más interrogantes. Se cuenta con los elementos suficientes para ver las dificultades en torno al encauzamiento de las acciones para diplomáticas. Además, se pueden asociar dichas complicaciones con la ausencia de instrumentos para dirigir efectivamente la actividad paradiplomática del estado de Colima y, esta situación tiene un carácter transexenal.

En este contexto, es natural plantearse algunas interrogantes como: ¿Cuáles serían los instrumentos adecuados para subsanar esta circunstancia? ¿Sobre qué base habría que construir para una paradiplomacia efectiva? El capítulo 5 de esta investigación habrá de explorar en este sentido con el propósito de vislumbrar elementos para la construcción de formas de evitar estas complicaciones.

Instituto
Mora

Capítulo 5. Perspectivas de Mejora

El presente capítulo tiene por objetivo la identificación de fortalezas y debilidades de la paradiplomacia en el estado de Colima en el periodo 2009-2021. Para ello, se iniciará la exploración de elementos que permitan identificar atributos positivos, así como buenas prácticas de pares internacionales.

Una vez descritos elementos y formas para identificar fortalezas y debilidades, será posible comenzar la exploración de buenas prácticas específicas desde experiencias potencialmente replicables. La mencionada replicabilidad ha de tomar en cuenta los contextos general de México y el específico del estado de Colima.

Al contar con una riqueza de buenas prácticas de entidades subnacionales de otras latitudes, se podrá proceder a la sistematización de las mismas. Esta sistematización es necesaria para comprender los ámbitos en que estas se ejecutan y, en consecuencia, en el que se podrían replicar.

Las buenas prácticas se han de recabar por medio de una revisión amplia desde la academia sobre experiencias en la implementación de la paradiplomacia en otras latitudes. La identificación de buenas prácticas se realizará por medio de la observación de atributos asociados al ciclo de políticas públicas.

De las diferentes aproximaciones y estudios desde la academia se seleccionarán aquellos que ilustran casos exitosos en la implementación de la práctica paradiplomática. Por otro lado, se elegirán ejemplos en los que se presenten situaciones no exitosas. De estos casos, se separarán las prácticas que respondan a un listado de atributos deseables en el ciclo de política pública.

Asimismo, la sistematización permite el reconocimiento del nivel de gobierno en que las buenas prácticas se desarrollan y donde de resultar pertinente se pudiera hacer una recomendación específica. De tal forma, se contemplan organizar las recomendaciones en atención a los tres niveles de

gobierno que se observan en el territorio del estado de Colima, es decir, el gobierno federal, el gobierno del estado y los gobiernos municipales.

Los primeros pasos mencionados posibilitan la elaboración de una propuesta de lineamientos para la paradiplomacia en el estado de Colima, mismos que contemplen los objetivos e intereses de las administraciones estatales y cuenten con la flexibilidad indispensable para adaptarse a otras de signo partidista distinto o circunstancias contextuales diferentes.

Dichos lineamientos contemplarán un esquema de las interacciones entre los diversos niveles de gobierno y demás actores locales involucrados en la acción exterior en la entidad. De igual manera, la implementación de estos lineamientos requerirá de la creación de un sistema de seguimiento que permita conocer el avance de las actividades del esquema en su conjunto. Finalmente, se propondrá un sistema de supervisión que garantice el cabal cumplimiento de la ley y el correcto desarrollo de las actividades a ejecutar por el esquema propuesto.

5.1 Elementos para la identificación de buenas prácticas y retos.

Las actividades internacionales del estado de Colima, son diversas en tipología, temática y ejecución. En este tipo de acciones podemos ver a aquellas que son paradiplomáticas y las que constituyen actividades de cooperación internacional descentralizada. Estas sin embargo, tienen en común que suponen una acción gubernamental.

Al discutir las actividades internacionales desde el gobierno del estado de Colima, necesariamente discutimos políticas públicas. Por lo anterior, es indispensable contar con una definición que nos permita comprender ¿Qué es una política pública? La respuesta la encontramos en la siguiente definición:

“Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre

y al cual pretende modificar o mantener.” (Velásquez Gavilanes, 2009, p. 156)

Esta definición amplía, nos permite comprender las políticas públicas desde una perspectiva descriptiva. Lo anterior, nos permite apreciar las actividades emprendidas en sus términos.

Una definición descriptiva es indispensable dada la ausencia en la actualidad y durante el periodo temporal de la presente investigación de un marco normativo específico en materia de paradiplomacia. Contando con una definición amplia de las políticas públicas es posible abocarse análisis de las mismas entendida como:

“[...] la actividad intelectual de análisis de las políticas en curso o en proyecto con el fin de identificar las acciones que tendrían como efecto la ocurrencia de aquellas situaciones sociales que un Gobierno y su sociedad desean realizar en razón de su valor público o porque representan una aceptable solución de problemas y males públicos inaceptables o indeseados.” (Aguilar, 2008, p. 11)

Esta definición es clave para establecer una metodología hacia la identificación de fortalezas y debilidades.

La determinación de atributos de las políticas públicas como fortalezas y debilidades parte necesariamente del análisis de dos dimensiones: la institucional y la técnica. La primera de estas dimensiones se refiere a las normas legales que recogen la voluntad pública, así como los resultados esperados. Por otro lado, la dimensión técnica se refiere a las acciones para lograr los resultados deseados por la ciudadanía. (Aguilar, 2008)

Asociado a las políticas públicas encontramos el concepto de buenas prácticas. Este concepto procedente del sector privado ha sido aplicado en diferentes áreas de manera indistinta. Se entiende como “calificativo de cualquier actividad que ofrece buenos resultados en el contexto que se utiliza” (Caglio, 2012, párr. 1). Las buenas prácticas se encuentran asociadas a

mejores niveles de desempeño, sin embargo esto se asocia a los contextos y a la temporalidad. (Davies & Kochhar, 2002)

En este contexto, podemos identificar que las buenas prácticas despiertan un interés significativo al estudiar políticas públicas. Lo anterior debido a que estas posibilitan por un lado, aprender de experiencias probadas y por otro a compartir las metodologías propias que rinden resultados satisfactorios. (Armijo, 2004)

La mejora en las políticas públicas a través de las buenas prácticas parte de dos puntos. Uno de ellos es la observación y comparación con acciones distinguidas. El segundo es la replicación de las acciones identificadas como deseables. Existen varias maneras de identificar y, en su caso, compartir buenas prácticas.

Como una manera de identificar buenas prácticas, el benchmarking resulta de utilidad, siendo entendido como “la metodología o procedimiento (el instrumento) mediante el cual una organización puede identificar las buenas prácticas de trabajo (o el objetivo) internamente o en su entorno” (Armijo, 2004, p. 5)

Otro proceso para la identificación e intercambio de buenas prácticas es el de seis pasos que contempla: Identificar los requerimientos del usuario, descubrir las buenas prácticas, documentar las buenas prácticas, validar las buenas prácticas, disseminar y aplicar, y finalmente desarrollar infraestructura de soporte (Serrat, 2017).

El descubrimiento de buenas prácticas, requiere de la examinación cuidadosa de pares u organizaciones comparables que logran resultados extraordinarios. La identificación de buenas prácticas requiere de la observación de aquellos que logran los resultados que responden a los requerimientos de la entidad en cuestión.

De acuerdo con lo anterior, para el estado de Colima la identificación de buenas prácticas pasa por la resolución de la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los resultados que se quieren lograr para el estado? Para encontrar esta

respuesta hemos de remontarnos a los Planes Estatales de Desarrollo, dado que estos establecen los resultados que se quiere alcanzar en los periodos constitucionales a que correspondan en un plano prospectivo.

Es importante tener en cuenta que, en los mencionados Planes Estatales de Desarrollo la internacionalización del estado no es un objetivo en sí misma. Lo anterior, se ilustra con la ausencia de apartados o referencias específicas a la paradiplomacia o a la cooperación internacional descentralizada. Estos conceptos son entonces, medios para la consecución de los objetivos explicitados en estos documentos programáticos.

Las políticas públicas que pueden describirse como paradiplomáticas o, en su caso de cooperación internacional descentralizada han de ser estudiadas como parte de un ciclo. La comprensión de las políticas públicas como un proceso, permite entender que las mismas no aparecen de manera puntual, sino que por el contrario ocupan una temporalidad extendida. Esta aproximación no significa que la concepción e implementación de una política pública siga una lógica lineal rígida, pero sí permite mayor claridad para el análisis (Pagani, 2020).

El ciclo de las políticas públicas cuenta con diferentes interpretaciones como es natural en un campo con una abundancia de actores. Sin embargo, para efectos de la presente investigación se considerarán las siguientes etapas: Entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño, implementación y evaluación (Gault Arellano & Blanco, 2013).

La entrada en la agenda gubernamental se refiere al reconocimiento de una situación como un problema que requiere de la atención del gobierno. Una situación que se encuentra en esta etapa lo está debido a las consecuencias negativas que tiene. Asimismo, la resolución de la situación en cuestión es deseable y se ha de alcanzar por medio de la acción gubernamental.

Cuando se tiene una comprensión del problema, así una posible causa, efectos y potenciales vías de atención; estamos hablando de la definición del problema. Planteado de otra manera: “se trata de comprender la naturaleza del problema con el fin de proponer soluciones acordes, bien informadas y con la

mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa” (Gault Arellano & Blanco, 2013, p. 44). Esta etapa supone contar con “capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión” (L. Aguilar Villanueva, 1993, p. 52).

La consciencia en términos sociales de que una situación es un problema público requiere de la exploración de este, así como de sus causas. Lo anterior posibilita el diseño de la política pública, que en tanto etapa del ciclo de políticas públicas es “la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular” (Gault Arellano & Blanco, 2013, p. 46)

Las estrategias que se van a implementar necesariamente deben ser un cúmulo de acciones integradas con un hilo conductor hacia la solución del problema. Sin embargo, las soluciones, como los problemas, responden a la realidad de un mundo complejo cuyos eventos son originados por múltiples factores. El diseño de políticas públicas debe considerar las posibles vías de solución con las limitaciones materiales existentes, es decir, tomar en cuenta la factibilidad.

La implementación, es otra de las etapas del ciclo de políticas públicas; en esta se pone en marcha el diseño. Es imprescindible en esta fase tomar en cuenta que por detallado que sea el proceso de diseño, es posible contar con resultados inesperados si no se toman en cuenta las particularidades de las instituciones ejecutoras. Es decir, las organizaciones y sus integrantes cuentan con intereses que han de tomarse en cuenta para garantizar la correcta puesta en práctica de las políticas diseñadas. (Gault Arellano & Blanco, 2013)

Finalmente, la evaluación es la última etapa del ciclo ideal de las políticas públicas. Esta fase supone una valoración de las políticas públicas puestas en marcha. La evaluación “tiene el objetivo primario de ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente” (Gault Arellano & Blanco, 2013, p. 52)

Las consideraciones del ciclo de política pública que se ha expuesto anteriormente han de ser contrastadas con la información obtenida en el caso

del estado de Colima. En el caso de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada, vemos que no son resultado de una política coordinada e integral. La acción exterior del estado de Colima se dió en el marco de las actividades usuales de las secretarías y demás dependencias del estado.

Una evaluación de las actividades de política pública cuenta con una serie de dificultades en el caso y periodo temporal expuesto en la presente investigación. La razón de ser de una evaluación es “determinar la importancia y cumplimiento de los objetivos, la eficacia y la eficiencia de un programa” (Gobierno Vasco, 2012, p. 4)

Una medición de las actividades paradiplomáticas del estado de Colima se complejiza debido al carácter utilitario que estas tuvieron. Lo anterior, se observa del análisis de los informes de gobierno del periodo en estudio, en ellos, no se aprecian objetivos específicos sobre las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada. Las actividades fueron herramientas, medios para la consecución de objetivos en otras áreas de la administración estatal.

El objeto de una evaluación de las políticas públicas es también la evaluación de “el impacto conseguido respecto al progreso social y el bienestar de la ciudadanía” (Gobierno Vasco, 2012, p. 4). En este sentido las posibilidades en torno a una valoración en el caso del estado de Colima se amplían. Si bien la actividad internacional del estado no fue un programa en sí misma, si fue una herramienta aplicada para la consecución de los objetivos de una variedad de áreas.

Las administraciones del periodo 2009-2021 no contaron con una estrategia específica en materia de paradiplomacia o cooperación descentralizada. Por otro lado, se encuentran alusiones a este tipo de actividades de manera recurrente. Una evaluación completa de estas acciones, sin duda una labor pertinente, será apropiada para investigaciones futuras. Sin embargo, esta resultaría en un trabajo más amplio de lo que los objetivos de este demandan. Por lo anterior, para efectos de la presente investigación, una valoración más acotada será llevada a cabo.

La información disponible en la actualidad, posibilita sin embargo una valoración más acotada de las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada del estado de Colima en el periodo en comento. Se seleccionará un caso específico por administración de la actividad internacional en función de dos criterios: volumen de actividades registradas, las actividades registradas son consideradas como paradiplomáticas y en su mayoría como cooperación descentralizada. Los criterios de selección de caso nos permitirán identificar los casos emblemáticos con mayor actividad.

Como ilustra el siguiente cuadro, los casos durante la administración 2010-2015 que cumplen con ambos criterios son el del programa 3x1 para Migrantes y el de Fomento al Desarrollo Integral del Municipio. Por lo anterior, de estos casos, es el del programa 3x1 para Migrantes el que se han de someter a un proceso de valoración.

Cuadro 15

Características de los casos que cumplen los criterios de la administración 2010-2015

Área	Actividades	Actor Nivel Estatal	Contraparte
3x1 para Migrantes	179	Gobierno del estado de Colima	Clubes de migrantes colimenses
Fomento al Desarrollo Integral del Municipio	20	Secretaría General de Gobierno	Diversas

Elaboración propia

Para el caso de la administración 2016-2021, se revisó el cúmulo de actividades de acuerdo a los mismos criterios de selección. En este periodo, los casos que cumplen con ambos criterios son los del programa 3x1 para migrantes y las actividades asociadas al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima. De estos, el primero es el que se ha de someter a un proceso de valoración.



Cuadro 16

Características de los casos que cumplen los criterios de la administración 2016-2021

Área	Actividades	Actor Nivel Estatal	Contraparte
3x1 para Migrantes	113	Gobierno del Estado de Colima	Clubes de migrantes colimenses
Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	25	Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Colima	Diversas

Elaboración propia

Para realizar una valoración acotada de las actividades paradiplomáticas de observadas en el estado de Colima es necesaria la selección de un instrumento ágil. Así pues, se determina que el vehículo para la valoración será el análisis FODA. Esta herramienta permite la generar análisis de diferentes organizaciones por medio de la revisión de factores. Este análisis permite conocer la situación interna de las organizaciones en que se aplica.

Si bien el análisis FODA proviene de un entorno empresarial, este ha demostrado su utilidad en el sector público. Esta herramienta ha sido empleada en México por diversos gobiernos para analizar diferentes políticas públicas. Lo anterior debido a la posibilidad de analizar tanto los recursos internos como las condiciones externas que pudieran afectar la implementación de las decisiones en estos niveles ya sea federal, estatal o municipal (Instituto de Planeación del Estado de Nayarit, 2021; Ramírez et al., 2015).

Este tipo de análisis cuenta con flexibilidad al ser utilizado en diferentes escalas. Esto se ha ilustra con su utilización en distintos niveles de gobierno para el caso del sector público. En el sector privado, como señala Ramírez Rojas “es aplicable a cualquier tipo de empresa sin importar su tamaño o naturaleza”(2017). Asimismo, esta técnica permite la identificación de factores que abonan, o restan, en la consecución de metas u objetivos (Ponce Talancón, 2006).

El análisis FODA, en tanto a herramienta para la planeación, permite identificar información de cara al futuro (García López & Cano Flores, 2013). Sin embargo, es conveniente considerar también las posibles inconveniencias

de su utilización con anterioridad. Codina Jiménez presenta algunas de las dificultades que impiden el aprovechamiento de esta herramienta. Una de las más importantes y aplicables a la utilización de la herramienta es: “[...] limitarse a los factores económicos, sin valorar suficientemente tendencias y cambios en los entornos tecnológico, político, social, internacional, regulaciones legales, entre otros, que pueden ejercer impactos importantes [...]” (Codina Jiménez, 2011, pp. 95-96).

Habiendo considerado la pertinencia y dificultades de la aplicación de una matriz FODA, es pertinente considerar en que consiste. Este instrumento contempla la consideración de factores internos, es decir, fortalezas y debilidades. De igual forma, este ejercicio aprecia la situación externa, expresada en las oportunidades y amenazas. En este contexto, explorar cómo valorar las situaciones internas y externas cobra importancia.

Iniciando con la situación interna. Una fortaleza puede ser considerada como aquello que se realiza de manera satisfactoria. Por el contrario, una debilidad sería lo opuesto, es decir algo desempeñado con deficiencia. Naturalmente, la situación deseable es una en la que las fortalezas son mayores a las debilidades (Ponce Talancón, 2007)

En el caso de la situación externa, se cuentan con dos factores a considerar: las oportunidades y las amenazas. Las primeras se refieren a esos elementos contextuales que, no dependiendo de la organización, presentan potencial beneficio. Las segundas, es decir, las amenazas son de igual forma situaciones externas no controlables, con la particularidad de que atraen dificultades a la consecución de objetivos (Ponce Talancón, 2007).

Se han seleccionado entonces los casos para cada administración. Considerando las particularidades existentes en la aplicación de las matrices FODA, podemos concluir que es una herramienta pertinente y útil para los propósitos de este capítulo. De tal forma, podemos comenzar con su aplicación para los casos seleccionados de las administraciones estudiadas (2009-2015 y 2016-2021).

Primeramente, es conveniente hacer una precisión sobre lo que era el Programa 3x1 para Migrantes. Este programa cuenta con precedentes que se remontan a los años 80, como lo fue el programa 1x1 de Zacatecas. Otra experiencia previa fue la del estado de Guerrero con el programa 2x1 (Rocha Menocal, 2007).

Las experiencias mencionadas contaron con distintos grados de éxito. En adición, es preciso mencionar que estas cuentan en común haber sido implementadas en estados con poblaciones migrantes significativas. Construyendo desde los experimentos pioneros, el gobierno federal retomó el programa y lo lanzó a nivel nacional como el “Programa 3x1 para migrantes” en 2002.

El programa tenía por objetivo promover el desarrollo de las comunidades en las que se implementaba. Se proveía de un vehículo para la canalización de recursos desde las comunidades de mexicanos en el exterior hacia sus poblaciones de origen. Los migrantes contaban con la posibilidad de elegir el proyecto al cual se dirigirían los recursos que destinaran, siempre con el fin último de beneficiar a las poblaciones.

Una de las características novedosas del programa fue la mezcla de orígenes de los recursos a ser empleados en los proyectos elegidos. En ella, se contempla una participación igualitaria en cada una de las cuatro partes involucradas: gobierno federal, gobierno estatal, gobierno municipal y grupo de migrantes. Así pues, por cada peso que ponen los migrantes, cada orden de gobierno invierten uno más como se ilustra en el siguiente cuadro.

Cuadro 17

Mezcla de recursos para los proyectos del programa "3x1 para migrantes"

Gobierno Federal	Gobierno Estatal	Gobierno Municipal	Club de Migrantes
25%	25%	25%	25%

Elaboración propia a partir de (Rocha Menocal, 2007)



Este programa, operado por la Secretaría de Desarrollo Social era una experiencia importante dado que, de acuerdo con Gómez Hernández es:

“el único programa social del gobierno federal que incorpora en su operación a los tres órdenes de gobierno: : federal, estatal y municipal, así como a la sociedad civil organizada, esta última representada por los clubes y federaciones de migrantes en el extranjero”(Gómez Hernández, 2014).

La anterior, si bien es de gran relevancia, no es la única característica destacable del programa. Otra de las razones por las cuales este programa era significativo, es la vinculación de las comunidades de origen, el municipio y la entidad federativa con el nivel internacional.

Es decir, que a través de este programa los municipios de origen encuentran en la dimensión internacional una respuesta a problemas que les aquejan. Se crea entonces un incentivo a la vez que un vehículo para la interacción desde y hacia el exterior de entidades subnacionales en México.

De tal forma, una vez considerada la matriz FODA, así como el caso a analizar podemos dar inicio a la aplicación de esta. La manera en que esto se ha de llevar a cabo será de manera sexenal. Considerando lo anterior, se podrá realizar una comparación del programa desde la óptica del gobierno del estado, en ambos casos comenzando con la administración 2009-2015.

Derivado de la aplicación de la matriz FODA, el cuadro 18 más adelante ilustra las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que se identifican en el ejercicio del programa 3x1 para migrantes. Estos cuatro aspectos se han de desarrollar a efecto de conocer aspectos clave de la práctica paradiplomática en el estado de Colima durante la administración 2009-2015.

De tal forma, comenzamos con los aspectos internos, es decir, con las fortalezas y debilidades del programa. Como fortalezas de esta parte de la actividad podemos observar que el programa cuenta con tres aspectos fundamentales: mejoras en infraestructuras, participación de los migrantes y la consecución de mejoras sustanciales en las comunidades.

Como se ha podido observar en detalle en el capítulo 3, las actividades relacionadas con el programa 3x1 para migrantes fueron numerosas. De igual forma, estas se enfocaron particularmente en la construcción de mejoras en infraestructura en zonas rurales. Por otro lado, la participación de los migrantes fue una fortaleza, dada lo indispensable que esta es para la consecución de cualquier acción en el marco del programa. Finalmente, el programa atrajo mejoras sustanciales en las comunidades en que fue aplicado. Estas mejoras no solo asociadas a lo material, sino a la mejora del tejido social a través del reforzamiento de los vínculos con la diáspora.

Sin embargo, el programa no se encontraba exento de áreas de oportunidad. De entre sus debilidades podemos encontrar: La dependencia de los recursos externos, una distribución desigual de las obras y la falta de seguimiento en las comunidades. Estas debilidades se describirán con mayor detalle a continuación.

De forma similar a las fortalezas, las debilidades de este programa se pueden apreciar como resultado del análisis del capítulo 3. En este, así como en el diseño mismo del programa se ve una pronunciada dependencia de los recursos externos. Lo anterior en referencia a que el 25% de la inversión correspondiente a los migrantes, así como el 25% del gobierno federal se originan fuera de las fronteras del estado de Colima. Por otro lado, se observa que las obras derivadas de este programa suelen concentrarse en una comunidad por año en una suerte de oleada, misma que no se repite en años posteriores.

Continuando ahora con los aspectos externos del programa, es decir, las oportunidades y amenazas. Podemos observar que el entorno del programa contaba con posibilidades auspiciosas y perniciosas. De tal forma, las actividades asociadas al programa 3x1 para migrantes contaban con una serie de oportunidades como lo fueron: el desarrollo económico de las comunidades, mejor coordinación entre niveles de gobierno y la creación de incentivos para la interacción internacional del estado y sus municipios.

Elaborando sobre lo anterior, las comunidades en las que se llevaron a cabo actividades del programa, contando ahora con infraestructura básica, contaron con mayor potencialidad de desarrollo económico. En cuando a las mejoras en la coordinación entre los niveles de gobierno, la implementación del programa y sus actividades fueron testimonio de esta coordinación, dado que sin ellas ninguna obra habría tenido lugar. Finalmente, los municipios y el gobierno del estado contaron con mayor incentivo para la interacción internacional. Si bien esta situación no se materializó en la totalidad de los ayuntamientos del estado, si permitió ver de manera tangible los beneficios de la actividad paradiplomática en el día a día.

Por otro lado, el entorno del programa contaba con amenazas significativas. En primera instancia, al contar con una financiación significativa por parte de los clubes de migrantes, se aprecia una sensibilidad a las recesiones en los Estados Unidos. En adición, se observa la posibilidad de que el programa sea eliminado por parte del gobierno federal, limitando las capacidades de coordinación. Finalmente, la diáspora colimense no necesariamente habría de conservar los niveles de organización que le permitían tomar parte del esfuerzo del programa 3x1 para migrantes.

Cuadro 18

Matriz FODA del Programa 3x1 para migrantes durante la administración 2009-2015

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mejoras en infraestructura • Participación de los migrantes • Mejoras en comunidades 	<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de los recursos externos • Desigual distribución de las obras • Falta de seguimiento en las comunidades
<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico de las comunidades • Mejor coordinación entre niveles de gobierno • Creación de incentivos para la interacción internacional 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recesiones en los Estados Unidos • Potencial eliminación del programa • Falta de organización de los grupos de migrantes.

Elaboración propia



Las mencionadas características observadas al aplicar la matriz FODA en el caso del programa 3x1 para migrantes durante la administración 2009-2015 se mantienen constantes mayormente al avanzar a la administración 2016-2021 como se puede apreciar en el cuadro 19 más adelante.

Las diferencias en la experiencia del programa 3x1 para migrantes en el estado de Colima se centran particularmente en dos puntos. El primero de estos es una debilidad, que es la falta de seguimiento en las comunidades. Al llevarse a cabo las obras del programa en una serie de olas en diferentes pueblos del estado, se ven momentos puntuales de actividad intensa seguidos de calma. El segundo punto es una amenaza, es decir, que si bien la eliminación del programa fue siempre una posibilidad, para la segunda mitad de la administración 2016-2021 se volvió un hecho consumado. De tal forma, la actividad del programa se detuvo por completo.

Como se ha podido apreciar, las actividades asociadas al programa 3x1 para migrantes, contaron con claroscuros. Ciertamente, sería impreciso atribuir a la totalidad de la acción paradiplomática del estado las características que se observan en este. Sin embargo, al ser estas el grueso de la actividad paradiplomática del estado ilustran algunas de las situaciones recurrentes.

Cuadro 19

Matriz FODA del Programa 3x1 para migrantes durante la administración 2016-2021

<p>FORTALEZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso a recursos adicionales • Participación de los migrantes • Mejoras en comunidades 	<p>DEBILIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dependencia de los recursos externos • Sensibilidad del programa a los alineamientos políticos • Desigual distribución de las obras • Falta de seguimiento en las comunidades
<p>OPORTUNIDADES</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo económico de las comunidades • Mejor coordinación entre niveles de gobierno • Creación de incentivos para la interacción internacional 	<p>AMENAZAS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recesiones en los Estados Unidos • Eliminación del programa • Falta de organización de los grupos de migrantes.

Elaboración propia



Derivado del proceso de aplicación de la matriz FODA, así como de la observación y análisis de las acciones durante las administraciones 2009-2015 y 2016-2021 se contempla un panorama complejo. Este se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 20

Panorama de Retos de la paradiplomacia en el estado de Colima.

Ausencia de una Política Pública Paradiplomática				
Rubro	Normativo	Programático	Operativo	Coordinación
Nivel				
Federal	Únicamente la Ley Sobre la Celebración de Tratados	Únicamente como herramienta o solo en algunos aspectos.	Limitado a la DGCP y en algunos casos a la AMEXCID	Caso por caso
Estatal	Falta de instrumento específico	Únicamente como herramienta o punto en el Plan Estatal de Desarrollo.	Sin órgano específico	Caso por caso
Municipal	Variado en los distintos casos	Variado en los distintos casos	Sin órgano específico	Caso por caso

Elaboración propia

El reto principal que se identifica en el curso de ambas administraciones estudiadas en la presente investigación es la ausencia de una política pública en materia paradiplomática. Esta situación se refleja en cuatro rubros: normativo, programático, operativo y de coordinación. Los rubros mencionados, no se encuentran asociados exclusivamente a uno de los niveles de gobierno. De tal forma, podemos observar que se encuentran en los tres casos, es decir, los municipios, el estado y la federación.

En el caso del rubro normativo, como reto principal en el nivel federal se encuentra la vaguedad de los alcances del acuerdo interinstitucional. Tal y como está definido actualmente en la Ley Sobre la Celebración de Tratados la

materia de los mismos depende mayormente de cual sea la institución que lo promueva. Lo anterior debido a que se pueden celebrar “en el ámbito de sus atribuciones”.

Si bien una definición amplia de los alcances de los acuerdos interinstitucionales permite una gran variedad de materias a tratar por medio de este instrumento, reduce la certeza del mismo. Por otro lado, las dificultades asociadas a una definición amplia del instrumento se detectan en el proceso de dictamen de procedencia. Sin embargo, estas situaciones crean una mayor carga de trabajo en la Consultoría Jurídica así como en la Dirección General de Coordinación Política.

Apreciar las dificultades normativas a nivel federal no debe dar la impresión de que son las únicas. En el nivel estatal se observa que la actividad paradiplomática no se encuentra regulada por ningún instrumento específico. En este contexto ¿Cómo deben proceder los funcionarios estatales? La mencionada carencia no permite que se conciba la actividad como una política pública por sus propios méritos, sino que se entienda únicamente como herramienta para la consecución de objetivos en áreas diversas.

En el caso de los municipios del estado de Colima, la situación es similar. Al menos un par de ellos cuentan con una reglamentación de los hermanamientos que conducen. Si bien esto es un paso hacia la certeza normativa, el rubro continúa sin ser atendido en su totalidad. Los acuerdos de hermanamiento no son sino solo una parte de las actividades paradiplomáticas que los municipios pueden y, en algunos casos, de hecho conducen.

Otro de los rubros a considerar es el programático. En este las dificultades emanan de la ausencia de una serie coherente de actividades en pro de la acción paradiplomática. Si bien es natural que en el nivel federal puedan existir reservas en torno a la interacción internacional de los estados y municipios, esa preocupación no se traduce de manera proactiva a efecto de influir en como tiene lugar.

Han existido algunos esfuerzos en torno a esto, particularmente en el área de los acuerdos interinstitucionales pero no en un ánimo del todo

colaborativo como se ha podido observar en algunos informes de la SRE. Incluso se ha intentado sumarlos a las prioridades del nivel federal, en palabras del informe: “[...] generar un cambio de visión en la formalización de los acuerdos interinstitucionales, dirigiéndolos hacia un enfoque de cooperación y desarrollo, que contribuya a las prioridades temáticas y de vinculación geográfica establecidas en la agenda del Presidente de la República” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2017, p. 263).

En el caso del nivel estatal, el rubro programático se ilustra con claridad en los Planes Estatales de Desarrollo. En estos documentos no se incluye una serie de actividades secuenciadas en torno a la actividad paradiplomática del estado. Se hace alguna mención de la dimensión internacional para la consecución de algunas metas, en particular en el caso del turismo, los migrantes colimenses o la atracción de inversión. Sin embargo, no se concibe un plan para la conducción de la actividad paradiplomática del estado.

Los municipios por otro lado, cuentan con las dificultades inherentes a sus condiciones dispares. Al ser la primera línea de atención a las necesidades ciudadanas los retos programáticos de estos radican en la casi nula mención de la dimensión internacional para la consecución de sus objetivos. La aparición de la paradiplomacia en sus documentos programáticos es aquí casi una casualidad.

El rubro operativo de nuevo demuestra que el reto principal es la falta de concepción de una política pública paradiplomática. A nivel federal solo se cuenta con la Dirección General de Coordinación Política para atender y vincularse con los gobiernos subnacionales. El mandato de esta dependencia es básicamente dual, por un lado con el poder legislativo y por otro con estados y municipios. Como se puede observar esta es una responsabilidad muy amplia y tal como se ilustró en capítulos anteriores los recursos y personal disponibles para atenderlo no son proporcionales al tamaño de la encomienda.

La situación operativa a nivel del gobierno del estado de Colima es una constante durante las dos administraciones estudiadas. Lo anterior hace referencia al hecho de que no existió alguna dependencia especializada para

coordinar las actividades paradiplomáticas. Esto crea dos dificultades, por un lado la evidente falta de coordinación y por otra, el aislamiento de las actividades iniciadas. La operación de las actividades fue entonces una cuestión dependiente de las diversas secretarías estatales emprendiendo individualmente alguna iniciativa.

La situación de los municipios se reduce a la interacción en el marco del Programa 3x1 para migrantes. Sin embargo, si bien el programa requería de algún punto de contacto, no se aprecian aquí tampoco la existencia de alguna oficina coordinadora.

El rubro de coordinación es uno muy interesante dado que en él se encuentra el precedente muy positivo de la coordinación y acción paritaria del Programa 3x1 para migrantes. Sin embargo, en el resto de rubros se puede encontrar un gran dificultad para la coordinación, particularmente al desaparecer el programa 3x1 para migrantes o en el caso de que los titulares de los gobiernos pertenecen a partidos políticos distintos (J. I. Peralta Sánchez, comunicación personal, 16 de abril de 2024)

Si bien ya se han mencionado algunas de las dificultades asociadas a la coordinación entre los niveles de gobierno. Es importante destacar que este rubro presenta una variación significativa. En algunos casos también se aprecia colaboración cuando no existe una alineación partidista, esto se ilustra en el caso de las actividades en el área de mejora regulatoria de la administración 2009-2015 (M. Anguiano Moreno, comunicación personal, 9 de abril de 2024). Es precisamente en esta gran modificación de los niveles de coordinación en el que radica la dificultad de este rubro, las actividades paradiplomáticas, como cualquier otra en el sector público, requieren de cierta estabilidad para su conducción exitosa.

Estas observaciones en los cuatro rubros mencionados y a través de los tres niveles de gobierno en México nos permiten construir una imagen más clara de las dificultades que enfrenta la paradiplomacia en el estado de Colima. Vemos que estos aspectos ilustran el reto fundamental, es decir, que la paradiplomacia se ve como una herramienta para la conducción de otra política

pública y no como susceptible de constituir una en sí misma. Esta situación sin embargo, no es inamovible. Existen ejemplos de otras entidades subnacionales, en México y alrededor del mundo que han logrado modificar situaciones parecidas. Son entonces precisamente estos ejemplos los que se explorarán a continuación.

5.2 Sistematización de buenas prácticas para la actividad paradiplomática

Como resultado del análisis FODA, y de la observación de algunas experiencias, será posible entablar una sistematización de buenas prácticas paradiplomáticas y de cooperación descentralizada. Las prácticas identificadas como fortalezas en el análisis podrán compararse con casos emblemáticos de otras latitudes, este proceso de comparación permitirá la identificación de actividades deseables para las actividades observadas en el caso del estado de Colima. Dichas acciones, permitirán la elaboración de una serie de recomendaciones que, basadas en lo observado durante las administraciones estudiadas permitirán una mejor conducción de las actividades paradiplomáticas en el estado de Colima.

Naturalmente, dichas recomendaciones habrán de seguir la lógica del reto que enfrenta la actividad paradiplomática planteado previamente. Es decir, que se organizarán de acuerdo a los tres niveles de gobierno que interactúan en el actuar internacional del estado. En adición, para cada nivel de gobierno, se habrán de plantear de manera ordenada las recomendaciones de acuerdo con los distintos rubros de asociados a la ausencia de una política pública específica para la paradiplomacia.

5.2.1 Recomendaciones de buenas prácticas para la Federación

La paradiplomacia y la cooperación descentralizada son temas en general problemáticos dada la facultad exclusiva del titular del poder ejecutivo de dirigir la política exterior del país. Sin embargo, las iniciativas de los distintos gobiernos subnacionales aportan beneficios tangibles por lo que es deseable

establecer una serie de buenas prácticas que permitan aprovechar al máximo estas actividades.

En términos normativos se observa que la Ley Sobre la Celebración de Tratados conteniendo la figura del acuerdo interinstitucional da pie a la existencia formal de compromisos. Sin embargo, es posible reforzar la certeza jurídica de los mismos, particularmente en cuanto al ámbito material que sea posible que cubran. Lo anterior se refiere particularmente a la posibilidad de las dependencias y gobiernos subnacionales de entablar acuerdos “dentro del ámbito de sus atribuciones”. Dicha posibilidad, si bien le otorga una gran flexibilidad a los sujetos de los acuerdos, de igual forma da pie a una ambigüedad significativa.

Un marco jurídico claro en torno a la actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada se vería beneficiado a través de la expedición de una Ley de Coordinación Internacional Subnacional. Este instrumento permitirá determinar las competencias de las distintas autoridades de nivel federal, estatal y municipal en la materia así como el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno.

En términos programáticos, la creación de una estrategia nacional de coordinación internacional subnacional es una buena práctica. Esta, en conjunción con mecanismos de consulta y coordinación posibilitará una comunicación fluida que permitirá que las actividades paradiplomáticas se encuentren en armonía con la política exterior nacional.

Por otro lado, en términos operativos, se requiere al menos, un reforzamiento significativo de las capacidades de la Dirección General de Coordinación Política. Esta área, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, no cuenta con una estructura que le permita atender las necesidades de los gobiernos subnacionales.

La mencionada dependencia cuenta con dos funciones fundamentales: la vinculación con el poder legislativo y con los gobiernos subnacionales. Estas actividades consumen una cantidad significativa de tiempo y recursos. Por otro lado, es preciso mencionar que las lógicas de relación de ambas son distintas.

Si bien en el caso de la vinculación con el poder legislativo la relación es horizontal, es decir, dentro del mismo nivel federal; este no es el caso con los estados y municipios.

Considerando lo anterior, se considera necesario dar un mayor acento a al mandato de vinculación con las entidades y municipios dentro de la Dirección General de Coordinación Política. Esto en atención a las realidades y existencias presupuestales, dado que la posibilidad de dividir esta dependencia de manera que se correlacione de mejor forma con sus mandatos se considera poco factible.

En el rubro de coordinación, se han de considerar la existencia de una instancia de coordinación con los gobiernos locales dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, es decir, el Consejo Técnico de los Gobiernos Locales de la AMEXCID. Este Consejo creado en 2012 tiene por objeto “institucionalizar la relación de esta institución con los gobiernos locales y hacer más amplia su participación en los procesos de la agencia” (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2019, p. 49)

El mencionado Consejo Técnico de los Gobiernos Locales ha de redimensionarse para poder responder mejor a la paradiplomacia que los estados y municipios conducen. De tal forma, el Consejo debería ampliar sus materias para no enfocarse únicamente en la cooperación descentralizada, misma que no es sino solo uno de los aspectos de la paradiplomacia observada.

Es indispensable que en cualquier relanzamiento de este u otra instancia similar para la coordinación se contemple de manera permanente a actores como la Conferencia Nacional de Municipios de México (CONAMM), Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE).

El fortalecimiento de las instancias de dialogo permanentes entre los distintos niveles de gobierno permite el intercambio de experiencias y la formación de capacidades. Esto nos lleva a considerar las recomendaciones

para otro nivel de gobierno, es decir, la entidad federativa; en este caso el estado de Colima.

5.2.2 Recomendaciones de buenas prácticas para el estado de Colima

Como se ha desarrollado en líneas anteriores, en el nivel federal existen distintas actividades a desarrollar para atender los cuatro rubros principales del reto de concebir la paradiplomacia como una política pública. Lo anterior también es el caso del nivel estatal. De tal forma, hay recomendaciones para mejorar la actividad paradiplomática en los rubros normativo, programático, operativo y de coordinación.

En primera instancia, se han de considerar los aspectos normativos. Partiendo desde el máximo instrumento normativo estatal, es decir, desde la Constitución Política del Estado. En este documento como hemos podido apreciar no se cuenta con menciones de una dimensión internacional para esta entidad. Esto, sin embargo, cuenta con precedente en otras entidades. Tal es el caso de la Ciudad de México.

Derivado de lo anterior, se considera que la experiencia de la Ciudad de México en torno a la inclusión de la dimensión internacional es una práctica deseable que sumar en el marco normativo del estado de Colima. Abundando en el caso mencionado, en el artículo 20 de su constitución, la Ciudad de México se concibe como “Ciudad Global”. De tal forma, se reconoce la pertenencia de esta entidad al sistema global y procura su inserción en el mismo. En adición, hace mención explícita de la posibilidad de que los poderes públicos, organismos autónomos y alcaldías celebren acuerdos interinstitucionales. También, establece un órgano coordinador de estos asuntos y determina que el actuar internacional de la ciudad ha de rendir cuentas semestralmente al congreso de la ciudad (CPCDMX, 2017)

Cómo se ha podido apreciar, el reconocimiento de la realidad internacional en la que se encuentran inmersos los gobiernos subnacionales es posible en las constituciones locales. De tal modo, se protege el interés de las

entidades y se da certidumbre a las acciones que, como hemos podido apreciar, suceden así no tengan reglamentación específica.

Las normativas adecuadas son una condición necesaria para el establecimiento de un panorama programático sólido. Si bien ya es posible incluir en los Planes Estatales de Desarrollo un elemento abundante en materia paradiplomática, esta posibilidad solo se vería beneficiada de una inclusión explícita en el marco normativo. Es decir, que lo internacional cuente en los horizontes contemplados al inicio de cada nueva administración.

Por otro lado, en el caso del estado de Colima otras de las buenas prácticas a recomendar se encuentran en un plano operativo. Este tipo de actividades son tendientes a mejorar la manera en que se implementan las actividades paradiplomáticas y de cooperación descentralizada. Estos se enfocan en la creación de capacidades, esto dada la relevancia de la adquisición de capital humano, mismo que es clave en entornos con recursos financieros limitados.

La creación de un órgano coordinador de los asuntos internacionales del estado es de igual forma una buena práctica a incorporar. Dicho ente podría operar de manera similar a las Oficinas de Asuntos Internacionales ya existentes en otras entidades del país. Esta, deberá encontrarse en relación cercana con la persona titular del ejecutivo estatal.

El horizonte operativo de dicho órgano habrá de considerar el aprovechamiento de los recursos disponibles. Una de las formas de lograrlo es por medio de los programas de capacitación continua, los cuales son necesarios para lograr la adquisición de conocimientos y habilidades por parte de los funcionarios de la administración estatal. Este tipo de programas son deseables con dos direcciones: una orientación de cara a la federación (usualmente con mayores capacidades técnicas) y a los municipios (generalmente con capacidades limitadas).

Por otro lado, a fin de subsanar las limitadas disponibilidades presupuestarias, el fomento de asociaciones público-privadas permitirá acceder a nuevos esquemas de financiamiento. Este tipo de iniciativas

permitiría contar con una fuente adicional de recursos, así como la posibilidad de crear sinergias entre actores. Este tipo de actividades cuenta con algún precedente en torno a la participación del sector privado en actividades de fomento económico y de promoción de la oferta exportable.

Finalmente, en el caso del rubro de coordinación. En esta área, el estado de Colima habrá de beneficiarse de la colaboración entre el espectro más amplio posible. Un consejo estatal de carácter permanente con representación de los tres niveles de gobierno, sociedad civil y sector privado permitiría no solamente la conjunción de intereses, la suma de capacidades, sino también una progresiva apropiación de la actividad internacional como una labor del interés de sectores amplios de la ciudadanía.

5.2.3 Recomendaciones de buenas prácticas para los municipios.

En el caso de los municipios, en su carácter de nivel de gobierno más cercano, es importante reconocer lo que de hecho sucedió en el periodo estudiado. Así pues, nos encontramos con que los municipios del estado de Colima cuentan con actividad paradiplomática y de cooperación descentralizada en su totalidad. Todos han tenido experiencia en este tipo de actividades, particularmente en labores coordinadas con los niveles de gobierno nacional y estatal; junto con los clubes de migrantes.

En el caso de los municipios, es igualmente importante reconocer que los 10 con que cuenta el estado de Colima tienen circunstancias muy disímiles. Por lo anterior, las recomendaciones de buenas prácticas han de tener en cuenta esta realidad. Un municipio como Manzanillo, con un puerto que sirve de entrada al comercio con Asia cuenta con posibilidades mucho más amplias en comparación con Ixtlahuacán con su base productiva agrícola.

Nuevamente, es necesario contar con reglamentos de paradiplomacia o de algún aspecto de esta. Se puede observar la experiencia concreta del municipio de Cuauhtémoc como un caso de éxito del que se identifican buenas prácticas. Este municipio en 2022 aprobó su reglamento de ciudades hermanas y posteriormente firmó uno con una contraparte en California. Es destacable que el acuerdo de hermanamiento tomó la forma de acuerdo interinstitucional y

siguió todo el proceso dispuesto por la normativa actual, de forma que se encuentra archivado en el repositorio correspondiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Derivado de lo anterior, las propuestas de mejora en el ámbito municipal han de ser realistas y aplicables a los municipios en su totalidad. Se ha de comenzar entonces por el aspecto normativo. En este rubro, es factible que se reglamente la actividad de al menos el aspecto más sencillo, es decir, de los acuerdos de hermanamiento; los cuales pueden ser solo de tipo político e irse ampliando progresivamente.

En cuanto a los aspectos programático y operativo. Estos se pueden subsanar por medio de una coordinación constante con las instituciones encargadas a nivel estatal. De tal forma, los municipios del estado contarían con herramientas para llevar sus asuntos internacionales de manera proporcional a sus capacidades y con apoyo puntual de otros niveles de gobierno.

Esta serie de recomendaciones ha permitido hasta ahora ver cómo se puede mejorar desde los distintos niveles de gobierno el ejercicio de la paradiplomacia. Sin embargo, es necesario dar una mirada global para entender cómo se verían estas sugerencias en su conjunto. Este cometido es lo que se propone en los siguientes apartados.

5.3 Propuesta de lineamientos para la paradiplomacia

A lo largo del presente trabajo se ha rescatado el cúmulo de actividades para diplomáticas y de cooperación descentralizada llevadas a cabo en el estado de Colima. Las administraciones que van de 2009 a 2021, es decir, las encabezadas por el gobernador Mario Anguiano Moreno y José Ignacio Peralta Sánchez llevaron a cabo una amplia actividad paradiplomática sin concebirla en estos términos.

La actividad paradiplomática en el estado de Colima ha sido una que se ejecutó de manera orgánica, como una herramienta para la consecución de objetivos en áreas diversas. No se observó una intencionalidad para la

formulación de una política pública integral en torno a las interacciones paradiplomáticas que el estado entablo. Si se aprecia por el contrario un interés por establecer vínculos con el exterior.

Considerada la naturaleza de lo implementado en el periodo de estudio. Es importante considerar elementos que permitan la mejora en la conducción de este tipo de acciones. La paradiplomacia y la cooperación descentralizada, continuarán siendo importantes y estas no solo no cuentan con indicios de detenerse, sino que los factores que las originan continúan profundizando

Es de interés público elaborar una propuesta de lineamientos que en el futuro sirvan de guía para las y los tomadores de decisiones. Se busca proveer una serie de lineamientos distribuidos de la siguiente manera: Esquema, Sistema de Seguimiento y Sistema de supervisión. Con los mencionados elementos se pretende tener una mirada general de cómo se podría conducir los asuntos internacionales en el futuro.

5.3.1 Lineamientos normativos

El esquema propuesto por medio del cual se ha de conducir las actividades de paradiplomacia y cooperación descentralizada consta de elementos normativos, programáticos y operativos. Cada uno de estos aspectos es relevante para garantizar una política pública en materia de paradiplomacia y cooperación descentralizada.

El primero de los aspectos a considerar para efectos del esquema propuesto es el normativo. Este apartado considera la creación de nuevos instrumentos normativos así como modificaciones necesarias a otros ya existentes. Cimentar el papel de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada en el estado de Colima requiere de su inclusión en la Constitución Política del Estado de Colima.

La inclusión de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada no es una situación sin precedentes en México. El caso emblemático es el ya mencionado de la Constitución Política de la Ciudad de México, misma que en

su artículo 20: “Ciudad Global” establece los criterios por los que esta entidad federativa habrá de relacionarse con el resto del mundo.

En la Constitución Política del Estado de Colima no se encuentra en la actualidad referencia a la interacción de la entidad con el mundo. Por lo anterior, se cuenta con un margen legislativo amplio en el tema. Una reforma constitucional que incorpore en la carta magna local el papel de Colima en el mundo cuenta con una serie de ventajas claras.

En primera instancia, se da certeza jurídica a una serie de actividades que de facto suceden en el día a día desde las distintas secretarías del gobierno del estado. En segundo lugar, el proceso mismo de la reforma constitucional requiere de la aprobación de al menos 6 de los 10 cabildos de los municipios del estado. Esta reforma, requiere necesariamente del consenso de los actores internos del estado por lo que una discusión amplia y previa en torno al tema es menester.

La reforma constitucional es solamente el primer paso en torno al aspecto jurídico del esquema propuesto. En términos normativos, no es suficiente con que se incluyan disposiciones autorizando la interacción de las dependencias del gobierno del estado a interactuar con el exterior. La ausencia de una ley específica que defina con claridad los principios y normas con los que ha de instrumentar condena el hipotético texto constitucional a la inexistencia en términos prácticos.

A efectos de subsanar lo anterior, se considera también la expedición de la Ley de Acción Exterior y Cooperación Internacional del Estado de Colima. En esta, se delinearán con claridad los principios que ha de seguir la actividad internacional de esta entidad, sea paradiplomática o de cooperación descentralizada.

La elección de términos para el título de la ley no es fortuita, sino que refleja la cuidadosa consideración de los marcos normativos federales y de las realidades políticas de México. Dado que de acuerdo con el artículo 89 de la Constitución federal la conducción de la política exterior es una facultad del ejecutivo federal, se evita cualquier término que pudiera sugerir que el estado

de Colima la conduce. Se elige por otro lado, el concepto Acción Exterior, por no contar con una connotación contrapuesta con las facultades de la federación.

Otro paso necesario en términos normativos es la reforma de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública del Estado de Colima. Esta modificación es necesaria para crear formalmente la Oficina de Asuntos Internacionales del Estado de Colima. Dicha dependencia debe necesariamente encontrarse en relación directa con la oficina del titular del poder ejecutivo del estado. Asimismo, debe contar con la posibilidad de entablar relaciones de coordinación e interlocución con las demás dependencias del gobierno del estado de Colima con independencia de su rango.

Finalmente, en el aspecto normativo del esquema propuesto se necesita de un Reglamento de Acción Exterior y Cooperación Internacional. Este instrumento permitirá contar con una asignación detallada de responsabilidades y describir procedimientos, actores involucrados y responsabilidades.

5.3.2 Lineamientos estructural-operativos

Si bien como se ha podido apreciar a lo largo de esta investigación, la actividad paradiplomática en el estado de Colima ha tenido lugar incluso con la inexistencia de una instancia coordinadora. Por otro lado, ha existido una identificación por parte de los tomadores de decisiones de la dimensión internacional de sus acciones.

Por otro lado, también se aprecia una dificultad para la alineación de las acciones con las prioridades delineadas por los titulares del poder ejecutivo. En este contexto se vuelve indispensable la creación de una dependencia encargada de la coordinación de las actividades paradiplomáticas en el estado.

Las condiciones indispensables para un área de esta naturaleza parten de que se encuentre debidamente respaldada en términos normativos, como se ha mencionado en el apartado anterior. Es indispensable que esta área cuente con responsabilidades claras y que se le dote de los recursos necesarios para

su operación. Por otro lado, la forma que esta ha de tomar puede ser variable mientras se conciba con una perspectiva transversal en el quehacer del gobierno dado que como se menciona en la Guía de Acción internacional para gobiernos locales: “No existe oficina de gobierno que no se pueda nutrir provechosamente de un vínculo con el mundo, ya sea desde un proyecto particular o desde una visión global constante y a largo plazo” (Paradiplomacia.org & KAS Argentina, 2023, p. 50)

La mencionada transversalidad puede ser lograda en el caso del estado de Colima por medio de una Oficina de Asuntos Internacionales. Esta dependencia, idealmente habrá de encontrarse en comunicación constante y con la mayor cercanía organizativa de la Oficina del Titular del Poder Ejecutivo del Estado. Lo anterior a efecto de permitir el alineamiento efectivo de las actividades con las prioridades consideradas.

5.3.3 Sistema de seguimiento

El sistema de seguimiento contempla procedimientos de monitoreo, específicamente reuniones de seguimiento e informes de progreso. Las reuniones mencionadas serán de coordinación con las instituciones y dependencias del gobierno del estado que tengan proyectos y actividades para diplomáticas y de cooperación descentralizada para revisar el estado de estos. Los informes de labores, son naturales a las instituciones de la administración pública, sin embargo, un informe anual no resulta suficiente para garantizar el seguimiento puntual y preciso de las actividades por lo que informes trimestrales ayudarían a subsanar esta deficiencia.

Un correcto y exhaustivo sistema de seguimiento necesita de indicadores cuantitativos, por ello, el sistema de seguimiento los contempla. Indicadores apropiados podrían ser los siguientes: Número de acuerdos interinstitucionales registrados, Número de proyectos implementados, Número de participaciones en foros y eventos internacionales, Número de funcionarios involucrados en Intercambio de experiencias y capacitación, Número de beneficiarios de las acciones coordinadas por la Oficina de Asuntos Internacionales.

Estos indicadores no deben ser recabados únicamente de las actividades llevadas a cabo por la Oficina de Asuntos Internacionales. Por el contrario, es necesario seguir la lógica de una dependencia que coordina acciones a través del gobierno estatal y en su caso, con la participación de los municipios de la entidad.

Por otro lado, el seguimiento requiere también de la inclusión de una serie de indicadores cualitativos. Algunos que son relevantes para este tipo de indicadores serían las evaluaciones de impacto de los proyectos, satisfacción de los actores contraparte, grado de integración y sinergia, así como el cumplimiento de objetivos establecidos en la estrategia de acción exterior y cooperación internacional.

Este tipo de seguimiento cuenta con precedente en el numeral 8 del artículo 20 de la Constitución de la ciudad de México que establece:

“Los acuerdos y acciones internacionales del Gobierno de la Ciudad se informarán semestralmente al Congreso de la Ciudad y a las y los ciudadanos. En esos informes será preceptivo evaluar, cuantitativa y cualitativamente, por el gobierno y el Congreso las ventajas y beneficios de los acuerdos de carácter internacional de la Ciudad” (CPCDMX, 2017).

La experiencia de la ciudad permite asumir la factibilidad de un modelo similar debidamente ajustado a las escalas del estado de Colima. Los detalles específicos naturalmente habrán de establecerse en las leyes y reglamentos correspondientes.

5.3.4 Sistema de supervisión

Para la supervisión del esquema propuesto, se considera la formación de un Consejo Consultivo de la Acción Exterior y Cooperación Internacional del Estado de Colima. Este cuerpo colegiado debe considerar a los actores que se desenvuelven en este tipo de actividades. Mínimamente, se deberá considerar la representación del gobierno estatal, los gobiernos municipales, del gobierno federal, el sector académico, el sector empresarial, las organizaciones no gubernamentales y sociedad civil.

El Consejo Consultivo de la Acción Exterior y Cooperación Internacional del Estado de Colima, contará con funciones asociadas a la supervisión, evaluación y asesoramiento en torno a las actividades de paradiplomacia y cooperación descentralizada. El primero de estos aspectos, el de supervisión se encuentra relacionado con la obligación contemplada de la emisión de informes trimestrales por parte de la Oficina de Asuntos Internacionales.

De manera adicional, la función de asesoramiento del Consejo Consultivo contempla una faceta de emisión de recomendaciones y asesoramiento sobre las políticas y proyectos que la Oficina de Asuntos Internacionales. Por otro lado, la naturaleza de un Consejo Consultivo también contempla la vigilancia de que las actividades se conduzcan de manera transparente. Finalmente, se aprecia el aspecto de difusión de las actividades y logros de las actividades; esto se ve beneficiado por la composición plural de este cuerpo.

La creación de consejos consultivos en asuntos internacionales es una buena práctica que tiene precedentes en otras latitudes. Un ejemplo ilustrativo es el caso del Consejo BA Global en Argentina. Dicho grupo tiene carácter permanente y reúne líderes de ámbitos diversos.

Como hemos podido observar, la constitución de un sistema de supervisión que parta desde la integración de un consejo consultivo plural es una acción deseable. De tal forma, se podrá contar con una observación constante por parte de los distintos actores del estado de Colima. Esta

posibilidad cuenta con la ventaja de agregar una instancia más de vigilancia adicional a las que contempla aquella realizada por parte del poder legislativo.

5.4 Conclusiones del Capítulo

Como se ha podido apreciar en el presente capítulo, la paradiplomacia en el estado de Colima y, la cooperación descentralizada que forma parte de ella forman un entramado complejo que sucede así no sea concebido como política pública, sino solo como una herramienta. Esto no supone que la situación actual sea inamovible. Vemos, que para la mejora de la actividad paradiplomática en este caso específico son necesarios distintos aspectos.

En primer lugar, tomar en cuenta que cualquier situación de mejora requiere de la implementación de modificaciones en los tres niveles de gobierno. Este aspecto responde a las realidades de nuestro sistema federal. De tal forma, la integralidad de una mejora en la actividad en Colima, a pesar de poder comenzar desde cualquiera de los niveles de gobierno, se vería servida de mejor manera de ser abordada desde todos ellos.

En segundo lugar, es indispensable que en cualquiera de los niveles de gobierno que se pretenda emprender el camino de la mejora de la actividad paradiplomática de manera inamovible se han de considerar las dimensiones normativas, programáticas, operativas y de coordinación. Solamente la conjunción de estos cuatro aspectos habrá de posibilitar una mejor que perdura y reditué beneficios tangibles.

Conclusiones

En un mundo complejo e interdependiente podemos ver que el estado de Colima, el menos poblado de México y un estado pequeño en extensión territorial es, de hecho, un actor con actividad significativa en el sistema internacional. Ciertamente existen otras entidades federativas con una actividad mucho más abundante, sin embargo, no podemos ignorar por ello las acciones y vinculaciones internacionales que tuvieron lugar entre los años 2009 y 2021.

Se aprecia que en la actividad de los gobiernos estatales y municipales del estado de Colima durante el periodo estudiado se inserta una dimensión internacional. En lo anterior, confluyen diversas circunstancias como lo son las realidades económicas, comerciales, geográficas y políticas. Estas situaciones permean en la toma de decisiones y la implementación de las mismas.

Los conceptos de la paradiplomacia y la cooperación descentralizada, emergidos principalmente desde la óptica de las relaciones internacionales, se posicionan como un fundamento teórico-conceptual indispensable para comprender las actividades que desde el gobierno del estado conectan a Colima con el exterior.

Adicionalmente, la gobernanza multinivel se presenta se concibe como un marco de pensamiento clave para explicar estas actividades. Dado que contempla como indispensable la comunicación, coordinación e idealmente la cooperación entre los distintos órdenes de gobierno. Lo anterior, es primordial para cualquier interacción internacional emanada de un gobierno subnacional en México. Se reconoce desde ella los distintos roles de cada nivel y la necesidad de cooperar para satisfacer necesidades.

Se responde la pregunta principal de investigación ¿Cómo se vincularon las prioridades de cada administración estatal en Colima con las actividades paradiplomáticas durante el periodo 2009-2021? Se observa que la actividad fue abundante y que se desarrolló en ámbitos diversos. No se encontró evidencia clara que sugiriera una concepción de la misma en términos

programáticos específicos, es decir, no existió una estrategia para el desarrollo de las actividades de vinculación internacional.

Lo anterior, se liga a la principal dificultad identificada: un pronunciado impedimento para la alineación de las actividades llevadas a cabo, con las prioridades enunciadas. Dicha complicación resultó ser una realidad en común de ambas administraciones estudiadas. Así pues, se encuentra que la vinculación de las prioridades gubernamentales con las actividades paradiplomáticas instrumentadas fue limitada.

En torno a la primera pregunta específica: ¿Qué concepto de paradiplomacia es adecuado en el contexto mexicano? Se observa en primera instancia, que este concepto es aplicable al contexto de México en general y al caso del estado de Colima en particular. Lo anterior, reconociendo la dimensión bidireccional de la paradiplomacia como un vehículo para la proyección internacional del estado, pero también como un conducto para la atracción de recursos y conocimientos considerados deseables para la consecución de objetivos y la persecución de intereses locales.

Sobre la normativa aplicable, preocupación principal de la segunda pregunta específica ¿Qué normativa aplica en el caso de la paradiplomacia del estado de Colima? Podemos apreciar que el marco normativo federal, si bien ambiguo, permite por conducto de la Constitución, la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Ley sobre la Celebración de Tratados y Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica; llevar a cabo acciones paradiplomáticas.

De los actores y las prácticas, objeto de las preguntas específicas: ¿Cuáles son los actores en el ejercicio de la paradiplomacia en el estado de Colima en el periodo 2009 a 2021? y ¿Cuáles han sido las prácticas de paradiplomacia en el estado de Colima? Se observa que fueron la mayoría de las secretarías del gobierno del estado, con gran actividad la Universidad de Colima (sobre todo con acuerdos de intercambio y cooperación académica) y, en el marco del Programa 3x1 para migrantes, la totalidad de los municipios del estado. Las prácticas fueron diversas pero se distingue claramente una gran cantidad de

acciones asociadas la diáspora colimense, situación que en ninguna de las administraciones estudiadas se presentó como una prioridad.

En cuanto a las fortalezas y debilidades, estas se estudiaron desde las acciones del Programa 3x1 para migrantes. Se ilustra como gran fortaleza de la vinculación con la diáspora colimense, puesto que las acciones asociadas a ella resultaron las de mayor abundancia y éxito. Por otro lado, la gran debilidad de la paradiplomacia en el estado fue la falta de interlocución entre los niveles de gobierno en los casos donde no se encontraban alineados los partidos políticos que la conducían. Dicha situación alcanzó su mayor expresión en la eliminación del programa 3x1 para migrantes, instancia que durante su existencia logró grandes resultados.

Finalmente ¿De qué manera se puede mejorar la paradiplomacia desde los ámbitos federal, estatal y municipal? En resumidas líneas por medio de dos aspectos, primero una normativa clara que asigne responsabilidades y que permita la continuidad de las acciones de manera transexenal; en segundo lugar, de la creación de instancias de coordinación entre los tres niveles de gobierno, de manera que se replique en mayor escala la confluencia virtuosa observada en el programa 3x1 para migrantes.

En este contexto ¿Cuáles son las mayores consecuencias de esta investigación? Una de ellas es, la ilustración de la necesidad de continuar explorando las implicaciones conceptuales de la paradiplomacia. En medio de las discusiones sobre su significado y pertinencia se abre puerta la exploración de la misma como un concepto paraguas o como un concepto que ha de ser entendido como un traje a la medida.

Por otro lado, resulta también de gran interés estudiar la interacción de las entidades subnacionales desde la direccionalidad de sus intenciones. Si bien, generalmente existe una asociación de la paradiplomacia con proyección hacia el exterior de la entidad en cuestión, no podemos dejar de lado la bidireccionalidad inherente a estas actividades. Así pues se observa evidencia que respalda la noción de que en ocasiones pareciera que más llevar el estado

hacia el mundo, la motivación es traer el mundo (o lo considerado útil de él) al estado.

Adicionalmente, la elaboración de estudios descriptivos de la paradiplomacia en México que se aboquen al minucioso desarrollo de una labor de minería de datos desde los informes y anexos estadístico para otras entidades e incluso municipios se erige como una avenida interesante para futuras investigaciones. Esto particularmente con el propósito de comprobar si las dificultades en la alineación de las acciones y los objetivos de las administraciones se repiten en otros lugares.

Finalmente, se considera indispensable continuar con el desarrollo de las propuestas de mejora para la conducción de las actividades paradiplomáticas. El avanzar de recomendaciones generales a propuestas específicas sin duda permitirá el avance no solo de su estudio desde la academia, sino de su ejercicio por parte de las distintas administraciones. Esto naturalmente habrá de potencializar la localización de distintas agendas de desarrollo y detonar oportunidades diversas que a día de hoy solo se encuentran latentes.

Instituto
Mora



Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2008). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. *Administración & Ciudadanía*, 3(2).
- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Alva Rivera, M. E. A. (2018). Hacia una gobernanza sin adjetivos. *Flectere*, 1, Article 1. <http://revista-csh.ler.uam.mx/index.php/rf/article/view/22>
- Amezquita, J. L. N. (2015). Departmental Institutions and Decentralised Cooperation in Boyacá. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), Article 1. <https://doi.org/10.19053/01233769.4496>
- Anguiano Moreno, M. (2024, abril 9). [Entrevistado por A. García Jiménez].
- Armijo, M. (2004). Buenas Prácticas de Gestión Pública en América Latina. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 18.
- Bastidas Adrián, R. M. (2019). Paradiplomacia en México: Avances y perspectivas. *Revista Internacionales*, 5(10), Article 10.
- Blunt, P., & Rondinelli, Dennis. (1997). *Reconceptualising Governance*.
- Brundtland, G. H. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Note /: by the Secretary-General*. <https://digitallibrary.un.org/record/139811>
- Cabezas Elizondo, D. A. (2016). El tejuino, el bate y la tuba bebidas refrescantes: Símbolos que perduran de generación en generación en el estado de Colima. *Razón y palabra*, 94, 7.
- Cagiao, H. M. R. (2012). UNA DEFINICIÓN ORIGINAL DE «BUENAS PRÁCTICAS». Fortalezas y debilidades de la adopción del término en Educación. *Revista del Congreso Internacional de Docència Universitària i Innovació (CIDUI)*, 1(1), Article 1. <https://www.cidui.org/revistacidui/index.php/cidui/article/view/90>

- Chatterji, R., & Saha, S. (2017). Para-diplomacy: Concept and the Context. *India Quarterly*, 73(4), 375-394.
- Codina Jiménez, A. (2011). *Deficiencias en el uso del foda causas y sugerencias*.
<https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7566>
- CONAGO. (2023). *Lic. Ramón Pérez Díaz—CONAGO*. Listado Histórico de Gobernadores. conago.org.mx/gobernadores/historicos
- CONAGO. (2024, septiembre 16). *Listado histórico de Gobernadores*. Listado histórico de Gobernadores. <https://www.conago.org.mx/gobernadores/historicos>
- Constitución Política de la Ciudad de México (2017).
https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_11.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024).
<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima (2024).
<https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Davies, A. J., & Kochhar, A. K. (2002). Manufacturing best practice and performance studies: A critique. *International Journal of Operations & Production Management*, 22(3), 289-305. <https://doi.org/10.1108/01443570210417597>
- Degnbol-Martinussen, J., & Engberg-Pedersen, P. (2003). *Aid: Understanding International Development Cooperation*. Zed Books.
- Duchacek, I. D., & Duchacek, H. (2019). *The Territorial Dimension Of Politics: Within, Among, And Across Nations*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9780429315244>
- Estepa, D. G., & Lallande, J. P. P. (2017). La cooperación internacional descentralizada en Colombia. Un análisis institucionalista sobre el departamento de Cundinamarca. *Oasis*, 25, Article 25.
<https://doi.org/10.18601/16577558.n25.10>

FENAMM. (2022). *Panorama de los Municipios de México*.

https://www.fenamm.org.mx/site/index.php?option=com_content&view=article&id=2689:gpm-panorama-de-los-municipios&catid=2

Gamble, A., Payne, A., Hoogvelt, A., Dietrich, M., & Kenny, M. (1996). Editorial: New political economy. *New Political Economy*, 1(1), 5-11.

<https://doi.org/10.1080/13563469608406234>

García López, T., & Cano Flores, M. (2013). *EL FODA: UNA TÉCNICA PARA EL ANÁLISIS DE PROBLEMAS EN EL CONTEXTO DE LA PLANEACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES*.

https://www.academia.edu/16307841/EL_FODA_UNA_T%C3%89CNICA_PARA_EL_AN%C3%81LISIS_DE_PROBLEMAS_EN_EL_CONTEXTO_DE_LA_PLANEACIÓN_EN_LAS_ORGANIZACIONES

Gault Arellano, D., & Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracia*. Instituto Federal Electoral.

Gobierno del Estado de Colima. (s. f.). *Lineamientos Metodológicos y Criterios para la Elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 2021-2027*. Recuperado 13 de marzo de 2024, de

https://plancolima.col.gob.mx/pbrsedx/Planeacion/P2021/lineaMetPED2021_27.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2010a). *Plan Estatal de Desarrollo 2009-2015*.

Gobierno del Estado de Colima.

http://www.ixtlahuacan.col.gob.mx/archivos%20pdf/plan_estatal_2009-2015.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2010b). *Primer Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima. <https://www.col.gob.mx/docs/informe2010.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2010c). *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/docs/anexo1.pdf>



Gobierno del Estado de Colima. (2010d). *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/docs/anexo2.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2011a). *Segundo Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_65ea3104a8b39_Informe2011.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2011b). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_65ea31963f105_Anexo_Tomol2011.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2011c). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_65ea31ee4d6cb_Anexo_Tomoll2011.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2012a). *Tercer Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/TEXTO_III_INFORME_2012.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2012b). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/ANEXO_1_III_INFORME_2012.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2012c). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/ANEXO_2_III_INFORME_2012.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2013a). *Cuarto Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/informes/4TO-INFORME-DE-GOBIERNO.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2013b). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/informes/4TO-INFORME-DE-GOBIERNO-ANEXO-I.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2013c). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/informes/4TO-INFORME-DE-GOBIERNO-ANEXO-II.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2014a). *Quinto Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima. <https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/5TO-Informe-Gobierno-MAM.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2014b). *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/5TO-Informe-Gobierno-Anexo-I.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2014c). *Quinto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/5TO-Informe-Gobierno-Anexo-II.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2015a). *Sexto Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2016041509385822_6to-Informe-Gobierno-.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2015b). *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_66269174cd90a_6toInfor_Anexo01.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2015c). *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/6to-Informe-Gobierno-Anexo-II.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2016a). *Plan Estatal de Desarrollo 2016-2021*.

Gobierno del Estado de Colima.

https://plancolima.col.gob.mx/pbrsedx//Planeacion/plan_estatal_2016_2021.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2016b). *Primer Informe de Gobierno (Gobierno 1)*.

Gobierno del Estado de Colima.

[http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_57f6b48881048_TEXTOINFORME\(2016\)ok.pdf](http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_57f6b48881048_TEXTOINFORME(2016)ok.pdf)

Gobierno del Estado de Colima. (2016c). *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/informes/2016_2021/1_informe_anexo1.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2016d). *Primer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/informes/2016_2021/1_informe_anexo2.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2016e, febrero 9). *Mensaje del gobernador Ramón*

Pérez Díaz «100 días de gobierno» | Mensaje del gobernador Ramón Pérez

Díaz «100 días de gobierno» | By Gobierno ColimaFacebook | Facebook.

https://www.facebook.com/gobiernocolima/videos/mensaje-del-gobernador-ram%C3%B3n-p%C3%A9rez-d%C3%ADaz-100-d%C3%ADas-de-gobierno/1017859908279374/?locale=hi_IN

Gobierno del Estado de Colima. (2017a). *Segundo Informe de Gobierno*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017101614035615_Segundo-informe-labores-2017.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2017b). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017101614173673_Anexo-1-Segundo-informe-2017.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2017c). *Segundo Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2017101614195218_Anexo-2-Segundo-informe-2017.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2018a). *Tercer Informe de Gobierno (Gobierno 1)*. Gobierno del Estado de Colima.

<http://www.tercerinforme.col.gob.mx/assets/docs/RESUMEN.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2018b). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo I*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/Tercer-Informe-de-Gobierno-2018-Anexo-1.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2018c). *Tercer Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.

<https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/Tercer-Informe-de-Gobierno-2018-Anexo-2.pdf>

Gobierno del Estado de Colima. (2019a). *Cuarto Informe de Gobierno (Gobierno 1)*. Gobierno del Estado de Colima.

http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/4toInformeTexto2019.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2019b). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo*

Estadístico Tomo I. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2020041715084546_ANEXO-I-INFORME-LABORES-2019.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2019c). *Cuarto Informe de Gobierno. Anexo*

Estadístico Tomo II. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2020041715084546_ANEXO-II-INFORME-DE-LABORES-2019.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2020a). *Quinto Informe de Gobierno [Gobierno].*

Gobierno del Estado de Colima.

http://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/INFORMES/2020/5toInformeTexto2020A.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2020b). *Quinto Informe de Gobierno. Anexo*

Estadístico Tomo I. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2021033009011888_ANEXO-I-2021.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2020c). *Quinto Informe de Gobierno. Anexo*

Estadístico Tomo II. Gobierno del Estado de Colima.

https://www.col.gob.mx/transparencia/archivos/portal/2021033009011888_ANEXO-II-2021.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2021a). *Sexto Informe de Gobierno.* Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_615f46a4722d6_6TOInfo_Texto2021.pdf

Gobierno del Estado de Colima. (2021b). *Sexto Informe de Gobierno. Anexo*

Estadístico Tomo I. Gobierno del Estado de Colima.

https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_615f468973472_6TOInfo_Anexo01_2021.pdf

- Gobierno del Estado de Colima. (2021c). *Sexto Informe de Gobierno. Anexo Estadístico Tomo II*. Gobierno del Estado de Colima.
https://admiweb.col.gob.mx/archivos_prensa/banco_img/file_615f468e25392_6TOInfo_Anexo02_2021.pdf
- Gobierno del Estado de Puebla. (s. f.). *¿Qué es un Plan Estatal de Desarrollo?*
Gobierno del Estado de Puebla.
- Gobierno del Estado de Quintana Roo. (s. f.). *¿QUÉ ES EL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO?* | *qroo.gob.mx*. Recuperado 14 de marzo de 2024, de
<https://qroo.gob.mx/introduccion/que-es-el-plan-estatal-de-desarrollo>
- Gobierno Vasco. (2012). *Guía de evaluación de políticas públicas del gobierno vasco*.
Gobierno Vasco.
- Gómez Gil, C. (2010). *Una visión panorámica de la cooperación descentralizada de las entidades locales. Reflexiones sobre su papel y su futuro*. Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, Servicio de Cooperación al Desarrollo. <https://www.vitoria-gasteiz.org/http/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/39/61/33961.pdf>
- Gómez Hernández, M. C. (2014). *La red de política pública del programa 3x1 para migrantes: El caso de Yucatán* [FLACSO México].
http://201.163.9.165:80/F?func=service&doc_library=FLC01&local_base=FLC01&doc_number=000083357&sequence=000001&line_number=0001&func_code=DB_RECORDS&service_type=MEDIA
- Grandas Estepa, D. A. (2010). La cooperación descentralizada como un nuevo modelo en cooperación para el desarrollo. *Revista Análisis Internacional (Cesada a partir de 2015)*, 1, Article 1.
<https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/4>
- Hafteck, P. (2003). An introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, origins and conceptual mapping. *Public Administration and Development*, 23(4), 333-345. <https://doi.org/10.1002/pad.286>

- Hooghe, L., & Marks, G. (2010). Types of Multi-level Governance. En *Handbook on Multi-level Governance*. Edward Elgar Publishing.
<https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781847202413/9781847202413.0007.xml>
- Horvath, A. (2017). 'Governance' – in crisis?: A cross-disciplinary critical review of three decades of 'governance' scholarship. 'Governance' – *in crisis?*
<https://www.researchcghe.org/perch/resources/publications/wp20.pdf>
- IEE. (2024). *Histórico de Gubernaturas en el Estado de Colima*. Histórico de Gubernaturas en el Estado de Colima.
<https://ieecolima.org.mx/gubernaturas.html>
- Instituto de Planeación del Estado de Nayarit. (2021). *Anexo II Metodología FODA*. Instituto de Planeación del Estado de Nayarit. <https://iplanay.gob.mx/wp-content/uploads/2022/01/ANEXO-2.-FODA-1.pdf>
- Kania, M. (2019). Beyond the economic agenda: Towards a normative dimension of paradiplomacy. *Politické Vedy = Political Sciences*, 22(2).
<https://doi.org/10.24040/politickevedy.2019.22.2.61-77>
- Kenny, C. (2015). ¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS. *Política Exterior*, 29(163), 80-91.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. SAGE.
- Kuznetsov, A. (2014). *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
<https://doi.org/10.4324/9781315817088>
- Kvale, S. (2012). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- Lallande, J. P. P. (2002). El Consenso de Monterrey: ¿una alternativa al esquema tradicional de financiación internacional al desarrollo? *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 88, Article 88.
<https://revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/53463>

- Lecours, A. (2008). *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*. Clingendael Institute. <https://www.jstor.org/stable/resrep05373>
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? En D. Levi-Faur (Ed.), *The Oxford Handbook of Governance* (p. 0). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0001>
- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima (2011). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Ley de Mejora Regulatoria para el Estado de Colima y sus Municipios (2018). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Ley del Municipio Libre del Estado de Colima (2001). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima (2015). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima (2021). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php>
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1977). <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo13235.pdf>
- Ley Orgánica de la Universidad de Colima (1980). <https://congresocol.gob.mx/web/www/leyes/index.php?idt=>
- Ley sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica (2004). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/271.pdf>
- Ley Sobre la Celebración de Tratados, 3 (1992).
- Manual de Organización de la Dirección General de Coordinación Política (2006). <https://sre.gob.mx/images/stories/docnormateca/manadmin/2012/3modgcp.pdf>
- Marks, G., Hooghe, L., & Blank, K. (1996). European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00577.x>

- Martínez Justo, M. (2016). *Las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México* [Tesis de Doctorado, UNAM].
<http://132.248.9.195/ptd2016/marzo/0742357/0742357.pdf>
- Mesa, J. C., Gonzalez, C. H., & Carolina, Y. (2020). Cooperación internacional descentralizada sur-sur. El caso de la ciudad de Medellín. *Espacios*.
<https://www.revistaespacios.com/a20v41n21/20412119.html>
- Michelmann, H. J. (1990). Conclusions. En *Federalism and international relations: The role of subnational units* (p. 322). Clarendon Press ; Oxford University Press.
- Moya Fonseca, L. A. (2013). *El Fondo Metropolitano: «hacia un nuevo marco de implementación de la política pública regional - metropolitana» : (análisis comparado de resultados de las zonas metropolitanas de Guadalajara y el Valle de México)* [FLACSO México].
http://201.163.9.165:80/F?func=service&doc_library=FLC01&local_base=FLC01&doc_number=000082388&sequence=000001&line_number=0001&func_code=DB_RECORDS&service_type=MEDIA
- Pagani, M. L. (2020). *Clase 2. Las políticas públicas: Actores y etapas*.
<http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/92760>
- Paquin, S. (2020). Paradiplomacy. En T. Balzacq, F. Charillon, & F. Ramel (Eds.), *Global Diplomacy* (pp. 49-61). Springer International Publishing.
https://doi.org/10.1007/978-3-030-28786-3_4
- Paradiplomacia.org, N., & KAS Argentina. (2023). *Guía de acción internacional para gobiernos locales*. KAS Argentina, Paradiplomacia.org, Editorial TIP.
- Peralta Sánchez, J. I. (2024, abril 16). [Entrevistado por A. García Jiménez].
- Ponce Adame, E. (2018). Fundamentos y actuación de la cooperación descentralizada y para el desarrollo local. En *Teoría y práctica de la cooperación internacional para el desarrollo: Una perspectiva desde México*. Centro de Gestión y Cooperación Internacional para el Desarrollo.

- Ponce, E. P., & Sánchez, G. S. (2021). La cooperación internacional de las ciudades y los gobiernos locales a la luz de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo: Diez años de dinamismo. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 47, Article 47. <https://doi.org/10.5209/redc.81233>
- Ponce Talancón, H. (2006). La matriz FODA: una alternativa para realizar diagnósticos y determinar estrategias de intervención en las organizaciones productivas y sociales. *Contribuciones a la Economía*, 16(1), 23-36.
- Ponce Talancón, H. (2007). La matriz foda: Alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 12(1), 113-130.
- Porras, F. (2019). *Gobernanza: Propuestas, límites y perspectivas*. Instituto Mora.
- Porras, F. (2022). La promesa de la gobernanza. En *Metropoli en red: Claves para pensar en nuestras ciudades*. (Primera edición, pp. 41-57). Red Gobernanza Metropolitana.
- Ramírez, H., Antúnez, E., Rivero, M. E., & Rodríguez, J. M. (2015). *Análisis FODA: Herramienta para integrar un programa de acciones, presupuesto y planeación*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
<https://www.gob.mx/imta/documentos/analisis-foda-herramienta-para-integrar-un-programa-de-acciones-presupuesto-y-planeacion>
- Ramírez Rojas, J. L. (2017). *Procedimiento para la elaboración de un análisis FODA como una herramienta de planeación estratégica en las empresas*.
<http://148.202.167.116:8080/xmlui/handle/123456789/1214>
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2009).
https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5077024&fecha=08/01/2009#gsc.tab=0
- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2021).
https://portales.sre.gob.mx/transparencia/doc_transparencia/info_doc/sector_central/III/SRE_Reglamento%20Interior%202014jun21_POP.pdf#page=20

Reglamento para la Celebración de Convenios de Hermanamiento del Municipio de Colima (2017).

<https://periodicooficial.col.gob.mx/p/15072017/sup01/17071501.pdf>

Rocha Menocal, A. (2007). *Programa 3X1 para migrantes* (Social Cohesion Practical Experiences and Initiatives). Coordination Office of EUROsocial - FIIAPP and Overseas Development Institute (ODI). <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp>.

Ruiz Seisdedos, S. (2013). Aspectos básicos de la cooperación descentralizada. En *Cooperación descentralizada pública: Introducción, enfoques y ámbitos de actuación*. Publicacions de la Universitat Jaume I.

Saito-Jensen, M. (2015). *Multilevel Governance Theory* (Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance, pp. 2-6). Center for International Forestry Research. <https://www.jstor.org/stable/resrep02152.5>

Schiavon, J. A., & Velázquez Flores, R. (2011). *La cooperación internacional descentralizada para el desarrollo en México*. CIDE.

https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/264/1/000106898_documento.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2017). *5to Informe de Labores 2016-2017* [Informe de Labores]. Secretaría de Relaciones Exteriores.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/255693/5o_INFORME_SRE.pdf

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2019). *El ABC de la internacionalización de las ciudades mexicanas* (1.ª ed.). Secretaría de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Relaciones Exteriores. (2024, septiembre 16). *Acuerdos interinstitucionales registrados por dependencias y municipios de Colima*.

<https://portales.sre.gob.mx/coordinacionpolitica/index.php/entidades/75-colima>

- Serrat, O. (2017). Identifying and Sharing Good Practices. En O. Serrat, *Knowledge Solutions* (pp. 843-846). Springer Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-10-0983-9_92
- Tassara, C. (2013). *Cooperación para el desarrollo, relaciones internacionales y políticas públicas. Teorías y prácticas del diálogo euro-latinoamericano*. (1era ed.). Ediciones UNAULA.
- United Nations. (2016). *The Sustainable Development Goals 2016* [Working Paper]. eSocialSciences. https://econpapers.repec.org/paper/esswpaper/id_3a11456.htm
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Velázquez Flores, R., & Schiavon, J. A. (2010). Marco normativo e institucional de la cooperación internacional descentralizada de los gobiernos locales en México. En *Cooperación internacional para el desarrollo local: Aspectos estructurales, experiencias, oportunidades y limitaciones* (pp. 29-57). Instituto Mora, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Whittingham Munévar, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional (Cesada a partir de 2015)*, 2, Article 2.
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1). https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444001/html/index.html#redalyc_359643444001_ref5

Anexos

Anexo A (Guía de Entrevistas)

La presente batería de preguntas tiene por objeto proporcionar una base para la entrevista semiestructurada a conducir. Buscando la mayor flexibilidad posible, estas preguntas no son limitativas.

Objetivo de la Entrevista: Conocer las características de los asuntos internacionales del estado de Colima durante la gestión de actores claves en los gobiernos del estado y municipales.

Dirigida a:

- Lic. Mario Anguiano Moreno, Gobernador Constitucional del Estado de Colima (2009-2015)
- Mtro. José Ignacio Peralta Sánchez, Gobernador Constitucional del Estado de Colima (2016-2021)

Tiempo aproximado: 60 a 90 minutos

Recursos: Guía de la entrevista y grabadora de audio.

Fecha de la entrevista: 9 de abril de 2024 y 16 de abril de 2024

Lugar de la entrevista: Colima, Colima y Coyoacán, Ciudad de México

SECCIÓN ASUNTOS INTERNACIONALES

1. ¿Cuáles son las principales actividades de carácter internacional que realizaba el estado?
2. ¿Cuál era el papel de los Asuntos Internacionales en su gobierno?
3. ¿Cuáles son las motivaciones o por qué se llevaron a cabo acciones en torno a los Asuntos Internacionales de su gobierno?
4. ¿Qué actores impulsaron las acciones y Asuntos Internacionales de su gobierno?
5. ¿Este tipo de acciones son vistas como prioritarias para la administración? ¿En qué sentido?
6. ¿En qué temáticas desarrollaba actividades internacionales su gobierno?
7. ¿Con cuántos y con qué tipo de instrumentos de cooperación internacional contaba?

8. ¿Con qué países, ciudades, organismos internacionales u otro tipo de actores llevaban a cabo estas actividades?
9. ¿La acción internacional de su estado cuenta con una estrategia o planeación? De ser así, ¿cómo se define esta?

SECCIÓN TITULAR DE AREA

1. ¿Existía un encargado o encargada de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?
2. ¿Cuál era el nivel de estudios completado por el responsable de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?
3. ¿Cuál era el área de formación profesional del responsable de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?
4. ¿Cuántos años de experiencia tenía el responsable de los Asuntos Internacionales en esta materia?
5. ¿En qué área era la experiencia previa del responsable del área encargada de los Asuntos Internacionales?
6. ¿Él o la encargada de los Asuntos Internacionales dominaba algún idioma extranjero?

SECCIÓN ORGANIZACIÓN DEL ÁREA

1. ¿En su gobierno se tenía una unidad administrativa específica para atender los asuntos internacionales de su municipio/estado?
2. ¿De qué forma estaban definidas las funciones de la unidad administrativa que se encarga de los Asuntos Internacionales de su municipio/estado?
3. ¿Cuál era el número de empleados de la unidad administrativa que se ocupa de los Asuntos Internacionales en su municipio/estado?
4. ¿De quién o de qué unidad administrativa dependían directamente?
5. En adición a sus funciones relativas a los asuntos internacionales y/o cooperación internacional ¿Contaban con otras?

SECCIÓN GESTIÓN DE LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

1. ¿De qué forma estaban contemplados los Asuntos Internacionales en la planeación de su municipio/estado?

2. ¿Con qué tipo de recursos financieros, en especie o presupuestarios contaban?
3. La unidad administrativa que se ocupaba de los Asuntos Internacionales en su municipio/estado ¿contaba con un sistema de seguimiento y evaluación en esta materia?
4. ¿Este sistema de seguimiento y evaluación está vinculado al Plan Municipal/Estatal de Desarrollo o al documento que guía las acciones en materia de cooperación internacional?
5. ¿De qué manera se transparentaban los Asuntos Internacionales de su gobierno?
6. ¿Cómo comunicaron ante la ciudadanía las acciones internacionales del estado de Colima?

SECCIÓN COMUNICACIÓN CON OTROS ACTORES NACIONALES

1. ¿Cómo se relacionó con los municipios del estado en torno a los Asuntos Internacionales de su gobierno?
2. ¿Cómo se relacionó su gobierno con actores no estatales? (ej. ONG's)
3. ¿Cómo fue la relación con la SRE?
4. ¿Se relacionó con alguna otra dependencia federal en torno a sus Asuntos Internacionales?

SECCIÓN DE CONCLUSIÓN

1. ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades en torno a los Asuntos Internacionales de del gobierno?
2. ¿Cómo considera que se puede mejorar la actuación del gobierno en torno a sus Asuntos Internacionales?
3. ¿Cómo ve a futuro la importancia de una agenda internacional para el estado de Colima?
4. Si tuviera la oportunidad de desempeñar su cargo de nueva cuenta ¿Qué haría en torno a los Asuntos Internacionales del estado?
5. ¿Qué es lo que no haría?
6. ¿Qué le recomendaría a otras y otros que en el futuro se encuentren en el cargo que usted desempeño?

Anexo B (Transcripción entrevista MAM)

Transcripción de entrevista semi estructurada

No. de entrevista: 1

Fecha:

Tiempo: 1:09:47 (1 hora, 9 minutos y 47 segundos)

Entrevistador: Lic. Alejandro García Jiménez, estudiante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo (MCID). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México.

Entrevistado: Lic. Mario Anguiano Moreno, gobernador constitucional del estado de Colima durante el periodo del 1 de noviembre de 2009 al 31 de octubre de 2015.

Objetivo: Recopilar información de tomadores de decisiones para la tesis de maestría sobre paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado de Colima durante el período 2009-2021. El propósito de la presente entrevista es estrictamente académico.

Notas de la transcripción: La siguiente es una transcripción natural cuyo propósito es que el contenido central de la entrevista se reproduzca correctamente para su análisis. Se asignaron letras para identificar las intervenciones de las personas que hablan en el audio de la entrevista con la siguiente correspondencia: A-Alejandro García Jiménez, M-Mario Anguiano Moreno y R: René González Chávez.

[INICIO DE LA GRABACIÓN]

A: Bueno, en este sentido, pues vamos a iniciar. La entrevista es para rescatar sus impresiones generales, cosas que pudieran haber destacado de su periodo como gobernador constitucional del estado que va de 2009 a 2015. Y bueno, al respecto de esto nos basaremos en la guía que previamente tuvo oportunidad de estudiar y que le agradezco haya contestado también por escrito. En esta primera sección quisiera hablar en términos muy generales, es decir, los asuntos internacionales o cualquiera que usted percibiera que tenía un contenido internacional desde su gobierno. En ese sentido la primera pregunta sería **¿Cuáles serían? ¿Cuáles fueron las principales actividades de carácter internacional que realizaba el estado durante su administración?**

M: Alex, cuando nosotros llegamos al gobierno del estado traíamos el compromiso de convertirlo en el gobierno más eficiente del país, el gobierno que mejora atendiera a la población. Y una de las vertientes que buscaban atender ese compromiso era que todos los trámites y los servicios que el gobierno del estado prestaba a la población primero, fueron los más eficientes, más rápido y que le representara la menor complejidad a la población. Nosotros cuando llegamos al gobierno hicimos un análisis para ver qué organismos internacionales le daban seguimiento a los temas de los trámites municipales, de los trámites estatales y luego qué instituciones organismos internacionales traían propuestas, o modelos, o métodos que sugirieran para poder mejorar todo. Encontramos tres organismos internacionales: uno era el Banco Mundial que hacía el estudio "Doing Business" ese estudio lo hacía el Banco Mundial a nivel de países y luego lo hacía dentro del país en todos los estados y el objetivo era identificar o determinar cuál era el Estado que más facilidades daba a los empresarios para poder abrir o instalar una empresa. Entonces decíamos a ver, un primer organismo con el que hay que empezar a revisar y trabajar en función de lo que ellos

están pidiendo, proponiendo el Banco Mundial. Luego nos enteramos que la OCDE trae todo modelo que está sugiriendo para países y para los estados o gobiernos, incluso municipales, para poder llegar a mejorar la eficiencia con la que se prestan los servicios de parte del gobierno hacia la sociedad y luego veíamos del Banco Interamericano de Desarrollo, que no tanto venía proponiendo modelos sino en aras de estimular la eficiencia de los ayuntamientos abría algunos concursos para decir, a ver, todos los gobiernos subnacionales que estén trabajando en cómo aprovechar las tecnologías de la información para facilitar en la vida de los ciudadanos que hayan hecho algunos trabajos y avances que consideren que debe ser reconocido preséntelos. Entonces empezamos a identificar algunas de esos concursos y veíamos en cuáles debíamos y podíamos participar. Pero toda la participación internacional estaba enfocada a cómo poder alcanzar uno de los objetivos que nosotros traíamos de origen que era mejorar la eficiencia con la que se prestan todos los servicios de parte del gobierno hacia la sociedad.

A: Ahora bien, con este compromiso que ustedes contaban desde el principio de la administración previo, antes de tomar protesta, entiendo que ya existía este interés de utilizar la experiencia externa para este compromiso, específicamente con la eficiencia de cara a la sociedad ¿Cuál era entonces el papel de lo internacional? Es decir, una vez que toma posesión del cargo ¿Cómo comenzaron a instrumentalizar estas perspectivas desde el exterior para la eficientización de los servicios públicos?

M: Primero identificaba, por ejemplo del Banco Mundial. ¿Qué era lo que evaluaban de los estados? Y luego nos identificamos que eran cuatro tipos de servicios, los que hacían evaluación, por ejemplo, te evaluaba las licencias de construcción, porque lo que querían era fomentar todos aquellos trámites que les facilitará la vida a los empresarios, aquellos que querían desarrollarse, emprender. Un segundo trámite que revisaba era la licencia de funcionamiento, es decir, cuando tú vas a poner una empresa, tienes que tener una licencia del gobierno. Un tercer trámite que evaluaba, por ejemplo era todo lo relacionado con las Escrituras, pensando en que un empresario va a comprar una propiedad, todos los pasos que tiene que dar hasta que tiene ya la escritura que acredita su propiedad y había un cuarto paso que no era tanto del Ejecutivo del Estado, sino era más bien del Poder Judicial, los tiempos que se tardaban cuando había un desentendimiento y que tenían que ir a un proceso de tipo legal. ¿Qué es lo que revisaban? Primero, ¿había participación de los ayuntamientos? ¿Si había participación del gobierno del estado en esos trámites?

Nosotros teníamos dos grandes retos, motivar a los ayuntamientos para que mejoraran la eficiencia con la que prestan la parte que les tocaba de esos trámites, por ejemplo Registro Público de la Propiedad y luego la parte que le tocaba al Gobierno del Estado. Como ejemplo, Registro Público de la Propiedad cuando nosotros entramos al Gobierno del Estado, un trámite ante el Registro Público de la Propiedad solo para registrar la escritura tardaba 35 días hábiles. [En] 2009 que nosotros entramos, el estudio del Banco Mundial "Doing Business" [a] Colima lo calificaba o lo clasificaba en el lugar número 6, no era malo, pero tampoco era de los mejores, y uno de los temas que más afectaba era precisamente el trámite del Registro Público de la Propiedad. Porque tardaba 35 días hábiles, entonces hace que se te vuelva todo un conflicto.

Por ejemplo, ¿qué hizo el gobierno del estado? Nosotros entramos en noviembre del 2009. Nosotros nos propusimos estar mejorando por lo menos un servicio por mes. Pero cuidábamos que el servicio que mejorásemos, debía ser el mejor del país. Por

ejemplo, el primer servicio que mejoramos fueron todos los trámites ante movilidad, antes era la Dirección de Transporte. Tú tienes que sacar una licencia de manejo. Oye, vas a sacar, se te perdieron tus placas y hay que renovarlas. Oye, se vendió un vehículo, hay que ir a sacar placas. El trámite que más tiempo tardaba, tardaba dos días. Cuando nosotros empezamos a hacer la reingeniería del proceso, en qué consistían y aquí están todos los trámites que no eran estrictamente indispensables, los pasos o procesos que eran indispensables, se disminuían al mínimo tiempo, el menor tiempo posible. Logramos que antes de que concluyera el mes de noviembre [de 2006], por ejemplo, los trámites de transporte el que más tiempo tardaba, tardaba dos horas o sea de estar en días, en dos horas era la meta que se tenía.

Registro Público de la Propiedad, lo que hicimos primero era [identificar] ¿Cuál es la razón por la que se está tardando 35 días hábiles un trámite en el gobierno del estado? Lo primero que identificamos es que había un rezago de 26,000 trámites. Entonces llegaba uno nuevo, se pone al final, por eso tardaba 35 días. Se definió toda la estrategia, en un mes era la meta para abatir el rezago la idea es, que el primero de enero los trámites del registro público, primero de enero 2010 los trámites del Registro Público empezaron a salir el mismo día, es decir, en dos meses se abatió todo el rezago, se hizo la reingeniería de procesos, se quitaron algunos pasos y quedaron los eran estrictamente indispensables y luego a cada paso se le ponía el tiempo mínimo que se ocupaba para poder hacerlo. Entonces, se le daba un seguimiento. Si me permites, abundo en el tema del Registro Público de la Propiedad. Nosotros empezamos por ejemplo a llevar a cabo todo un software para que los notarios y la población pudieran hacer los trámites en línea. Luego se hicieron las reformas a los ordenamientos legales, se creó la ley de firma electrónica y se reformaron los ordenamientos legales, a los dos años de que nosotros tomamos posesión del cargo todos los trámites del Registro Público se hacían en línea, por ejemplo un notario, ya no tenía necesidad ni de ir al Ayuntamiento ni de ir a Registro Público, en línea salían todos los trámites. Para los ciudadanos, por ejemplo, tú tienes una propiedad en Colima, se te perdió tu escritura, en tu domicilio, la podías imprimir con validez oficial en menos de 5 minutos.

Se empezó a convertir en el gobierno más eficiente. ¿Qué pasó con el Banco Mundial? El Banco Mundial hacía evaluaciones cada dos años, 209 nosotros estamos en sexto lugar. La segunda evaluación o la evaluación que hicieron estando nosotros en el gobierno fue en 2011. Colima pasó de estar en el sexto lugar al primer lugar. En el estudio “Doing Business” volvieron a hacer una evaluación 2013 y Colima siguió estando en el primer lugar. Espero que el hermano René nos ayude para poder irte mandando las evidencias de esos reconocimientos o de ese ranking.

[En] Todos los trámites entonces que revisaba el Banco Mundial se empezó a hacer un trabajo de coordinación con los ayuntamientos para que fueran más eficientes y luego mejorábamos la parte que nos correspondía. En el caso de la OCDE, se identificó que venían implementando un modelo para poder propiciar que fueran más eficientes los gobiernos que lo implementaran. Firmamos el convenio con ellos, nos dieron toda la metodología. Se armó un equipo de trabajo, se empezó a implementar esa metodología y nos ayudó de manera excepcional a que fuéramos mejorando todos los trámites, eso hizo que el gobierno de Colima tuviera la oportunidad de ser invitado en dos ocasiones por la OCDE a su sede ahí en París, donde hacían el reconocimiento en reuniones internacionales de lo que había logrado Colima, como un ejemplo internacional por todos los avances que se habían logrado.



Con el Banco Interamericano de Desarrollo, identificamos dos concursos, se empezó a revisar, por ejemplo uno de los primeros concursos que ni siquiera lo supimos de manera directa, sino vino una delegación de magistrados o ministros de la Suprema Corte de Justicia de Guatemala, vinieron al estado de Colima porque había algunas prácticas que les interesaba conocer del Poder Judicial. Tuvimos un desayuno con los ministros y el representante del BID, entonces platicamos de lo que vienen haciendo ellos, les platicamos de lo que nosotros veníamos haciendo y nosotros les decíamos que las mejoras, los trámites primero hacíamos mejoras presenciales. Es decir, la reingeniería del proceso, que los pasos se disminuyeran, que quedaron los indispensables, pero el tiempo que tardará los que se quedaban era el estrictamente necesario, y luego les comentábamos ya de la implementación de los trámites en línea, de que ya muchos trámites la población los hace en línea. Por ejemplo, Registro Civil, si una persona de Colima quería sacar un acta de nacimiento, un acta de divorcio, un acta de defunción, la podía imprimir con validez oficial en sus domicilios de cualquier parte del mundo. Nos decía el representante del BID en Guatemala, oye, hay un concurso del Banco Interamericano y la esencia de ese concurso es, que el gobierno del banco quería reconocer y premiar aquellos gobiernos que aprovechando las tecnologías de la información les facilitará la vida a los ciudadanos. Cuando conoció lo de Colima, nos dice “parece que este concurso está hecho para Colima”. Nos mandaron las reglas o las bases de la convocatoria, se ve que se cumplía con todo, se mandó la propuesta de Colima hicieron la primera evaluación a nivel Washington. Colima es de los que pasaron en la siguiente fase, aquí en Colima estuvo toda una delegación para poder constatar que lo que tú decías era cierto. No solamente en las oficinas de gobierno, o sea, a nivel de los usuarios que llegaban a solicitar los trámites, eso hizo que Colima tuviera el primer lugar en ese en ese concurso.

Hubo un segundo concurso, de ese primero las prácticas que ya están premiadas, o sea no las puedes volver a meter. Pero el segundo concurso es todos aquellos gobiernos que hayan implementado algún programa que haya tenido un impacto en beneficio a la sociedad que haya cumplido con toda la normatividad de los procesos, de análisis, de implementación, de seguimiento, de evaluación y que sobre todo tuviera resultados favorables de la sociedad que se les presentaba. Casi todas las dependencias del gobierno tenían la obligación de que por lo menos tres mejoras tenían que lograr, cada dependencia que tuviera un impacto en el ánimo de la población. En ese tiempo determinamos que el que debíamos implementar era el de seguridad pública, porque se hizo todo un modelo. Porque se nos descompuso la seguridad, desarrollamos todo un modelo y luego lo complementamos con un modelo de prevención de adicciones. Entonces, donde había todo un modelo para identificar donde estaban las personas que traen problemas de adicción, el acercamiento con ellos para ver cuáles eran las cosas que les gustaban, deportes principalmente. En función de los gustos de ellos, se definieron planes para poder llevarles allá entrenadores y luego irlos incorporando, y luego entran en la etapa de rehabilitación y luego de buscarles oportunidades de empleo; este era un programa muy bonito, con resultados muy favorables en el estado, tanto en la parte de seguridad como en la de prevención. Colima volvió a sacar un primer lugar en el concurso del Banco Interamericano.

A: Muchas gracias. Bueno, también mencionaba usted ya dos temáticas principales. Uno, temas de mejora regulatoria y un segundo, un segundo en temas de seguridad.

¿Existían algunas otras temáticas en donde hubiese un componente internacional?

M: No había en realidad, lo que hacíamos es, de los planes que traíamos. Nosotros lo que veíamos es desde que hacíamos era ver si eran temas que venían siendo impulsados por algún organismo internacional y luego que hubiera algunas recomendaciones sobre cómo implementarlos y tener los mejores resultados. Y la otra que nosotros identificamos era, pues de cuáles ya teníamos avanzados y cuál es este surgían como interés, por ejemplo, todos los planes en materia de seguridad y de prevención no estaban en función del Banco Interamericano. Estaban en función de atender la necesidad, pero luego cuando vemos que el Banco Interamericano viene abriendo oportunidades de concursos para que proyectos como esos puedan entrar, ya los incorporábamos. Entonces, había los dos sentidos, primero de lo que íbamos a hacer, si había algo con los organismos internacionales. Casi todas las mejoras que nosotros logramos estaban en función de esa visión internacional.

A: Bueno, en un siguiente punto. Abriendo un poco más el tema. **¿Con que países o con que ciudades u otro tipo de actores, pensando también quizá en la iniciativa privada llevaban a cabo este tipo de actividades?**

M: Yo lo vivía en dos sentidos, fíjate Alex. Primero, Colima tuvo dos hermanamientos: uno con el puerto de Ningbo en China, y luego con una provincia en Corea; Chungcheongbuk-do.

R: Chungcheongbuk-do. Ahorita te doy el dato de cómo se escribe.

M: El objetivo era en dos sentidos, el poder lograr los intercambios de experiencias positivas tanto en la parte de gobierno y luego la parte de la relación a nivel de los empresarios. Este con muy buenos resultados, tanto en la parte [de los empresarios] y de la del intercambio de las experiencias. Pero también, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo cuando empezó a conocer todo lo que habíamos logrado, por ejemplo, traíamos más de 70 servicios mejorados, que éramos [los] más eficientes del país y que de esos, ya todos se estaban ofreciendo en línea vía internet. Había reuniones internacionales, donde participaba el Banco Interamericano, algunas en coordinación con la ONU. Por ejemplo, hubo una en Corea donde el Banco Interamericano de Desarrollo nos pedía que Colima fuera exponer los logros que habíamos alcanzado en materia de eficiencia de gobierno y de facilitar los servicios a través del internet. Por ejemplo, tuvimos otra participación, a invitación del Banco Interamericano de Desarrollo en Paraguay, una reunión internacional que hicieron ahí donde el Banco Interamericano pedía que el gobernador y el equipo Colima fuera y expusiera todo lo que habíamos logrado. Eso hizo que, incluso en Paraguay, ya ni estábamos como gobierno, nos pidieron que estuviéramos allá para poder ayudar en la implementación de una mejora.

R: Fueron dos años después incluso ya de haber terminado su gobierno.

M: Y luego también estando como gobierno nos pidió [El Banco Interamericano de Desarrollo] que fuéramos y expusiéramos el modelo de Colima en Lima, en Perú. Entonces fueron esas relaciones a nivel internacional, internacional en cuanto al intercambio primero el hermanamiento y luego el ir exponer las experiencias de Colima.

A: Y toda esta actividad que usted describe y que es bastante amplia, que cubre varios, este, varios rubros con múltiples actores diferentes índole. **¿Contaba con una estrategia específica?, es decir, ¿había una estrategia de internacionalización**

del Estado? O ¿La internacionalización que se llevó a cabo siguió una lógica más compartimentalizada, más puntual?

M: La verdad es que no había, este, estrategia de internacionalización, no la había como tal. Se dio más bien como consecuencia de las iniciativas que traíamos de poder convertir a Colima como el gobierno más eficiente del país. Y entonces se empezaron a identificar que eran muchos de los organismos internacionales los que te permitían tener los modelos, recomendaciones para poder tener los mejores resultados positivos.

A: Es muy interesante. Yendo un poco más hacia temas más de índole de organización dentro de su administración. **¿Había un área específica para los asuntos internacionales? o ¿Existía alguna suerte de encargada o encargado?**

M: No lo había de origen. Teníamos un área, que era la Secretaría de Fomento Económico que el objetivo era precisamente promover que todos los trámites que hacían los empresarios ante las dependencias de gobierno fueran eficientes. Pero luego, teníamos otra área que se encargaba de estar dándole seguimiento más bien a nivel de evaluación de los temas. Luego identificamos un problema mejoramos un servicio, por ejemplo Dirección de Transporte se transmite más largo que tardaba eran dos horas. Fue el primero que implementamos, pero luego a medio año pedía que se hiciera una evaluación para ver si se sostenían las mejoras y luego ya veías que estaban tardando, se más de tres horas. Entonces se presenta una encrucijada siempre, para las instituciones de gobierno, cuando tú haces una mejora, si no tienes un sistema que te asegure mantener esa mejora, al mes o a los dos meses resulta que ya empezó los rezagos. Lo que hicimos es hacer un análisis para definir cómo podemos lograr que una mejora se pueda sostener en el tiempo, y encontramos que una de las alternativas para poder lograr bien implementar los sistemas de calidad y mejora continua con las normas ISO 9001 2008 que era la que aplicaba para las instituciones de gobierno, entonces servicio que mejoramos servicio que lo metíamos al sistema de calidad de mejora continua. Por una razón, porque este servicio o este sistema te permite estar haciendo evaluaciones permanentes y aseguradas que si en una semana ya no se están respetando los tiempos te identifica con oportunidad y te permite poder estar apretando. Entonces llegó el momento en que Colima era el Estado que más sistemas o más servicios tenía con la norma de calidad y mejora continua eso hizo, por ejemplo que tuviéramos un reconocimiento de una institución: Instituto Latinoamericano de la calidad. Fuimos allá en [ininteligible] donde nos dieron ese reconocimiento y espero que los podamos rescatar Alejandro para luego mandarte la evidencia de esos también.

A: Muchas gracias. Ahora, siguiendo esta lógica de que efectivamente era, entiendo SEFOME, Secretaría de Fomento Económico.

M: Secretaría de Fomento Económico, uno. Y luego el equipo de seguimiento y evaluación eran las dos áreas que se encargaban. SEFOME, más bien de la parte que tenía que ver con los empresarios pero el otro equipo se encargaba de todos los demás trámites.

A: Y la interlocución por ejemplo, con la ciudad de Ningbo. **¿La llevó también la Secretaría de Fomento Económico?**

M: Sí

R: Sí

M: Porque eran más hermanamientos, si, en materia de intercambio de experiencias pero también materia empresarial.

A: Era similar, ósea, llevaba la misma relación SEFOME con los organismos multilaterales, por ejemplo, OCDE, Banco Interamericano y Banco Mundial. **¿También Fomento Económico lo llevaba?**

M: En realidad esa relación era más directa, por ejemplo, quien tenía el enlace con la OCDE, era una persona que trabajaba en la Secretaría de Fomento Económico. Que por cierto, una vez que terminamos nosotros la administración fue invitada para que se integrara el equipo, fue hizo todos los concursos y desde entonces sigue trabajando y para la OCDE aquí en México. Pero por ejemplo, el que tenía el enlace con el Banco Interamericano de Desarrollo y con el Banco Mundial era el licenciado Efrén Díaz Castillero, que es el responsable de la otra área que se encargaba más de los temas de seguimiento y evaluación.

A: Ahora. **¿Pudiera hablarme un poco más del licenciado Efrén?** Sobre qué tipo de perfil profesional tenía el.

M: Efrén, traía licenciatura en economía y traía tres diplomados y uno de ellos era en mejora continua, impartido por la COFEMER [Comisión Federal de Mejora Regulatoria] precisamente. En el caso de Adriana tenía Licenciatura en Administración de Empresas y este con maestría también en no recuerdo, pero tenía que ver con la parte de administración. Efrén este se encargaba, por ejemplo, era responsable de todas las áreas de certificación, todas las mejoras, se tenían que certificar. El enlace con el que tenía las áreas certificación era Efrén, el que se encargaba con el BID [Banco Interamericano de Desarrollo] era Efrén y el que se encargaba de darle seguimiento a los temas con el banco, con el Banco Mundial para los estudios "Doing Business" era Efrén Díaz Castillero.

A: Interesante. Por ejemplo, **¿Contaban estos dos funcionarios con alguna experiencia previa en el área de algún periodo significativo? ¿O esto se dio de manera más orgánica?**

M: La experiencia que traían fue desde el Ayuntamiento de Colima, por ejemplo, yo fui presidente municipal; una de las áreas que más impulsamos era precisamente la mejora. Los sistemas de calidad los empezamos a meter a poder certificarnos desde que estábamos en el Ayuntamiento de Colima y el licenciado Efrén Díaz desde ahí venía con nosotros.

A: Esta persona, el licenciado Efrén Díaz **¿contaba también con dominio de algún idioma extranjero?**

M: Sí, sí, ambos el español y el inglés.

A: Abundando igual sobre la estructura de su administración, entiendo que si bien no existían un área específica con este nombre de asuntos internacionales; si contaban con una unidad que lo trataba.

M: Sin lugar a dudas. Aunque no estaba en el organigrama, había personas de las áreas que tenían esa función.

A: **¿Cuál fue el criterio? ¿De qué manera estaban definidas las funciones de estas personas?**

M: En realidad, había un plan de trabajo que tenía, por ejemplo, la Secretaría de Fomento Económico. Una de esas vertientes era propiciar que todos los trámites que hicieran los empresarios ante el gobierno ellos se encargaron de asegurar que se, que se fueran mejorando, la responsable de esa era licenciada Adriana García. El licenciado Efrén Díaz Castillero era el responsable de estar también ayudando a que se fueran logrando las mejoras en las áreas. Y Efrén, además todas las áreas que se fueran mejorando le daba seguimiento para que se certificaran y se sostuvieron esas

mejoras en el tiempo. Entonces eran más bien funciones que tenían para el gobierno, pero cuando empezamos a ver la relación con los organismos internacionales pues de manera natural se daba el vínculo de la OCDE de a través de Adriana y los otros vínculos del Banco Mundial y el Banco Interamericano con el licenciado Efrén Díaz.

A: Excelente, muchas gracias. **¿Existían además del licenciado Efrén y la licenciada Adriana, algunos otros funcionarios que colaboraran directamente en el área?**

M: En la relación con las instituciones internacionales no. Pero, todos trabajaban para que lo que se tenía que presentar como resultado se diera. Todo lo que ocupaba Adriana, por ejemplo, para cumplir su tarea; Rafa Gutiérrez que era el secretario de Fomento Económico invariablemente le daba todo el respaldo. Pero además ese tipo de cosas o ese tipo de mejoras hizo que Colima se fuera posicionando ante la Secretaría de Economía del gobierno federal. Hizo que el secretario de Fomento Económico Rafa Gutiérrez, siendo Colima de los estados más pequeños; llegará a ser presidente de la Asociación de Secretarios de Economía del país. Porque estaban organizados en una asociación, fue presidente; normalmente el presidente era por un año con posibilidad de reelegirse a dos años. Fue presidente cuatro años, ya ni era secretario lo seguían manejando como presidente de la de la Asociación de Secretarios.

A: Abundando un poco en la manera en que se llevaban los asuntos internacionales en esta dependencia, y de manera más amplia en toda la administración. **¿Existía algún tipo de recurso financiero o recurso en especie o algún otro tipo de programación presupuestaria específicamente designada para estos temas?**

M: No, fíjate que para lo único que si estaba contemplado en el presupuesto era para la OCDE. Porque en la OCDE se firmaba un convenio de colaboración donde el gobierno del estado le pedía a la OCDE la asesoría, como tenía que canalizar personal para poder presentar todo el modelo, y luego ayudar en su implementación eso le representaba costos a la OCDE y entonces en el convenio se establecía el monto que se tenía que cubrir por parte del ayuntamiento para que pudiera contarse con esa asesoría. Eso sí estaba contemplado en el presupuesto y se cuidaba de estarlo cumpliendo. Lo demás era más bien parte del presupuesto que estaba destinado para las dependencias que tenían y como parte de su compromiso era lograr las mejoras que se estaban llevando. Presupuesto específico, solamente para la OCDE.

A: Ahora bien. Usted menciona que una de las dos áreas dentro de la Secretaría de Fomento Económico que trataba los asuntos internacionales era el área de seguimiento, evaluación y certificación.

M: Esa fue un área especial que creamos dependía directo del gobernador. Esa no dependía de la [Secretaría] de Fomento Económico.

A: Es decir, el licenciado Efrén Díaz Castilleros

M: Efrén dependía directamente

A: ¿De la oficina del gobernador?

M: Sí, porque traía una tarea muy clara y específica. Tenía que ver con la mejora de todas las dependencias, no solamente de lo que tenía que ver con Fomento Económico.

A: Interesante, ahora. Esta área, entiendo su función era la evaluación y seguimiento **¿contaba para sí misma con algún sistema de evaluaciones seguimiento?**

M: Por supuesto. Había dos sistemas de seguimiento y evaluación uno para los acuerdos o los trabajos que había que entregarse a los organismos internacionales. Y luego cada dependencia, por cada proyecto o mejora que tenía que lograr; tenía que poner por escrito todas las actividades que se ocupaban hacer para lograr la mejora. Cada actividad tenía un responsable y tenían fechas de cumplimiento. Y había dos evaluaciones, una era para las mejoras y luego había una evaluación de todas las prioridades del Estado. Las evaluaciones de las mejoras, la hacía el licenciado Efrén, pero por ejemplo, Efrén no se metía a salud porque salud era un organismo desconcentrado; pero salud dependía del estado y traía sus metas específicas a lograr.

Todas las dependencias tenían tres mejoras, cada dependencia tiene que lograr tres mejoras que tuvieran el mayor impacto en el ánimo de la población. Por cada mejora hay un plan de trabajo: actividades que se ocuparon, nombres de los responsables de cada actividad y las fechas. Y luego cada dependencia tenía un responsable de seguimiento. Nos generó muchos problemas, porque cuando llegamos como gobierno le pedíamos a cada secretario que nos pusiera por escrito las tres mejoras que su dependencia [pudiera hacer]. Si una dependencia traía tres direcciones cada dirección tenía que tener tres mejoras que tuvieron un impacto en la población. Nosotros les pedíamos en una semana a los secretarios quiero por escrito las mejoras de cada una de las áreas.

Fue un gran conflicto, porque nunca pudieron atenderlo. Se hizo un análisis para decir, oye traemos un problema, algo está pasando y esto no va a caminar así. Después del análisis, se llega a la conclusión de decir a ver, hay un error en el manejo que se viene dando. Lo que le estamos pidiendo [a los secretarios] ya es un trabajo que tiene mucho de planeación estratégica y se lo estamos pidiendo a los titulares de las dependencias y por ejemplo, el secretario de Desarrollo Rural sabe del campo, pero no sabe de planeación. Le estás pidiendo al Secretario de Educación un plan, pues se sabe de educación, pero no sabe planeación o el de salud sabe de medicina y organización, pero no sabe de planeación.

Entonces, lo que hicimos es se definió el perfil idóneo que necesitábamos para poder hacer un trabajo como el que se requería se le pasó el perfil a los secretarios y se le pedía que de toda su gente identificara, quiénes eran los tres personas que cumplieran más con ese perfil, independientemente del nivel y si eran analistas mejor. A esas personas se le llevaron a un curso de planeación estratégica teníamos colaborando con nosotros un amigo alemán Volker Lehr, que su especialidad era la planeación estratégica. De hecho, hemos tenido una buena relación desde antes, él llegó a formar parte, era el representante de la fundación alemana, Friedrich Naumann aquí en México.

A mi me tocó conocerlo siendo joven, participando en cursos o en seminarios que ellos organizaron aquí en Colima. Con esa fundación, yo fui seleccionado en dos ocasiones para asistir a cursos en Alemania. Deja [Volker Lehr] de ser representante de la fundación le gustó México, se quedó aquí en México en ese tiempo. Siempre ha tenido proyectos, pero había proyectos donde le permitía tener tiempo, se vino a radicar en Colima él era el responsable de todo el seguimiento y evaluación. Entonces todas las dependencias tenían su plan de trabajo sobre todo de los tres compromisos [en referencia a las mejoras] más importantes a favor de la población. Él le dio el curso de capacitación a los colaboradores que mandó cada secretario y sobre evaluación determinó de cada secretaría la gente más idónea que podía ayudarnos.

Con ellos nos sentamos y [con] los secretarios para decirle a ver tú no pudiste y entiendo porque no es tu especialidad, él se va a hacer cargo. A partir de este momento 90% su tiempo va a ser a todo lo que es la planeación, para que le meta orden. Se definieron los temas a trabajar por cada dependencia y por cada tema se hizo el plan. Todas las actividades que se tenían que hacer responsables, se tenían las fechas y lo que no pudimos lograr con los secretarios, con el responsable de planeación se logró sin ningún problema. En dos semanas teníamos de todas las dependencias, esa persona es la que tenía que darle seguimiento a todo el plan y es el que tiene que reportarle, por ejemplo, al director de seguimiento de evaluación que era Volker Lehr. Y cada mes había una reunión con el gobernador estaban todos los secretarios y los responsables de planeación. Ahí se informaba cuales dependencias iban al corriente, cuáles no habían alcanzado y ¿por qué? Y las medidas a tomar para poder meterlas y donde había problemas que tenía que tomarse la decisión del gobernador ahí tomaba la decisión. Entonces eso hizo que se fueran avanzando en todas las tareas estratégicas que se habían acordado.

A: Excelente. Continuando con el tema de la gestión, hablando de una parte diferente, ya más de cara a la sociedad. **¿De qué manera transparentaban estas acciones, estas interacciones internacionales que tenía su administración?** De cara a la ciudadanía, de cara a las disposiciones de transparencia que la ley contempla.

M: Digo que había dos maneras de capitalizar o de aprovechar el trabajo. Primero capitalizar el esfuerzo interno, por ejemplo se definía trabajar una mejora en transporte, entonces se hacía todo el trabajo de la ingeniería [de procesos], se veía que procesos o qué pasos se pueden eliminar y cuáles quedaban. Se hacía el trabajo para ver cuál es el tiempo real en que podían hacer cada vez, entonces eran minutos, se establecía el modelo una vez que se establecían los tiempos, se probaba para asegurar que se podía sostener en el tiempo y luego la manera en que nosotros lo difundíamos, buscábamos que la población le diera el mayor valor posible y solamente logras que le dé mayor [valor] posible, si la propia población va, lo recibe ese beneficio y ella lo transmite. Entonces siempre que se iba a implementar una mejora, se pedía a la población que iba a hacer esos trámites que fuera y probara el sistema, a ver si efectivamente salían en los tiempos, una vez que se probaba luego organizamos un acto donde presentábamos la mejora. En ese acto donde presentábamos las mejoras, dejábamos que hablara la persona [usuario], oye, acabo de ir, la verdad sorprendido lo que me tardaba días hoy lo saco en minutos, ya es la expresión de la población. Luego se pasaba el técnico para explicar exactamente todos los pasos que tuvieron que hacer, los pasos que quitaron, cuántos quedaron, los tiempos y el sistema para sostener esa mejora en el tiempo. Una vez que ya se informaba, traíamos un responsable de comunicación social que era excepcional. Sacaba las notas para que lo pudieran sacar todos los medios, en ese tiempo [2009-2015] eran más bien medios impresos, de radio y televisión. No había todavía lo de las redes sociales, y una vez que se empezaba a difundir esto, por ejemplo, sería un trabajo ya de presencia del Gobernador. El director de Comunicación Social te programaba entrevistas en todos los programas de radio, programas de televisión, etcétera.

Cuando un organismo internacional se volteaba y te decía ver este Colima ha logrado cosas excepcionales, queremos reconocerlo. Lo primero que el director de Comunicación Social [hacía era] diseñar toda una estrategia de difusión. En esa estrategia de difusión venía desde que recibíamos el escrito donde nos invitaban a recibir los reconocimientos o los premios. Empezaba a difundirlo, íbamos a recibir a los

eventos, los premios o reconocimientos, pues ahí son notas que no corrían el mismo día, entonces de las imágenes y lo que decían sobre Colima. O sea, como el día inolvidable cuando en una reunión internacional, donde había presidentes de otros países o ministros de otros países, se elogiaba Colima, decían ¿cómo es posible que Colima en un mismo día esté sacando ya la licencia de funcionamiento? o que en unas cuantas horas estén sacando los permisos de construcción como un ejemplo internacional. Todas esas expresiones las captaban y luego las comenzaba a difundir, se los mandaba a los medios de comunicación para que fueran las notas de los siguientes días y luego cuando regresamos ya con los premios era un recorrido. Primero una rueda de prensa para informarles a todos medios y luego un recorrido por todos los problemas de radio y de televisión para poder mostrarles, explicar por qué se había obtenido el Premio o reconocimiento. Creo que fue un manejo muy bueno, hizo que se valorara mucho por parte de la población del trabajo del gobierno.

A: Interesante. Ahora bien, pasando a otro tema, a otra área. Más bien ahora, discutir sobre la relación que tuvo su administración desde el gobierno del estado de Colima con otras autoridad también de índole subnacional como son los ayuntamientos. **¿Cómo se relacionó su administración de cara a los municipios del estado en torno a estas interacciones internacionales que hubo?**

M: Yo te decía que, los organismos internacionales te hacen un análisis de los servicios no solo de los que prestaba el Gobierno del Estado sino también, pues de los que prestaba el ayuntamiento. Porque hay trámites que terminan, que pasan por el Ayuntamiento y pasan por el Estado. ¿Qué es lo que nosotros hacíamos? Primero, la meta era propiciar que los ayuntamientos también lograran su nivel de eficiencia, sino de muy poco te iba a servir que solo trabajáramos la parte del estado. ¿Qué hacíamos? Primero se hacía un análisis de cuál era la problemática que tenía el Ayuntamiento, y decirle que el Gobierno del Estado viene con una dinámica muy superior de los ayuntamientos, es decir, traemos un equipo en materia informática muy superior al de los ayuntamientos y nuestro equipo ya viene desarrollando los software para que la población haga los trámites en línea.

Queremos que los ayuntamientos mejoren, pues tenemos que desarrollar los software para que ellos también puedan hacer los trámites en línea, luego capacitarlos, pero ya está el software pero pues se ocupa equipamiento, se ocupan computadoras y oye, pero no hay espacio adecuado para poder dar la atención, ah bueno, pues hay que ver del Ayuntamiento cuáles son las áreas y entonces hay que gastos, de qué le damos el software pues se lo regalábamos. De lo que les costaba el equipo de cómputo que se iban a necesitar o el equipamiento que van a necesitar o de las adecuaciones que necesitaran el gobierno del estado les ayudaba con el 50% y entonces dejabas a los ayuntamientos que solo cubrieran el 50% de lo que eran los equipos y lo que eran las adecuaciones, porque el personal ya lo tenían ahí.

Aun así, había ayuntamientos digo, desde hace mucho tiempo y México no va a volver atrás, pues va a haber ayuntamientos que están encabezados por un presidente municipal de un partido político diferente al gobernador. A veces, tan solo por llevarle la contra gobernador no los aceptan. Entonces desarrollamos una estrategia que nos permitiera como sin pelear nosotros obligar a que se hicieran. Lo que hacíamos, muchas de las mejoras eran para los empresarios, los empresarios están organizados en cámaras, están en COPARMEX o están en CANACO están todos. Lo que hacíamos era pues, a ver, la presidenta de Villa de Álvarez es de un partido político diferente al nuestro, ya fuimos, ya le ofrecimos todo y así no quiere entrar. Déjenla, a

ver, quiero nada más que los empresarios de la COPARMEX de Villa de Álvarez y los empresarios de la CANACO de Villa de Álvarez vengan y vean el trámite que se hace en Colima. Y que lo comparen con lo que se viene siendo allá y que noten que en Colima le están dando un trato mucho mejor que el que le viene dando su Presidenta allá en Villa de Álvarez. Se parte de un principio, todos los presidentes municipales son actores políticos y todos quieren seguir participando y quieren seguir creciendo en política. Entonces lo que le decíamos a los empresarios a ver para que el Ayuntamiento de Colima pudiera lograr estas mejoras se le llegó con esto, con esto y con esto. Con este software, se les da equipamiento, se les da esto. Lo mismo se le ofreció a tu presidenta de Villa de Álvarez, nada más no tiene ningún interés. Por supuesto que hay una molestia de parte de los empresarios, porque tú dices, oye es increíble que dándole todo cabrón, no quieran darle un mejor servicio a los usuarios y los empresarios están organizados. Pedíamos dos cosas, a ver, uno siéntense a platicar con su presidenta municipal y que sepan que no es por mí, sino es por ustedes. Ahora, ¿no quiere? entonces aquí les voy a abrir espacios en la radio y en el programa de televisión y vengan y expongan ustedes, pero expónganlo ustedes. Por supuesto, que si yo me pongo a pelear con la Presidenta pues le conviene, pues un gobernador bajándose a nivel de la Presidenta pues le subes un nivel. Pero cuando la Presidenta ve que su propia gente y el sector empresarial empieza a cuestionar la ineficiencia pues la vas a ver que a la carrera empieza a tomar las medidas. Entonces eran los mecanismos que usábamos para cómo con el menor desgaste motivar y hacer que los presidentes empezaran su trabajo de modernización. Pero siempre, si quieres que le entren tiene uno que ayudarles.

A: Que interesante. Entonces su respuesta se relaciona mucho con la siguiente pregunta, es decir, veo que **¿cómo caracterizaría la relación de su gobierno, de su administración con actores no estatales?** Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, veo que también existía una relación y bastante fluida con cámaras de comercio, con organizaciones de empresarios.

M: Totalmente, es decir, pues había reuniones con ellos, porque en base a lo que ellos nos proponían, hacíamos las mejoras que debían hacer las dependencias. Nosotros cuidábamos, identificábamos con toda claridad que hay servicios que buscan atender al sector empresarial y hay servicios que buscan aceptar, atender al sector social. Lo que nosotros identificábamos, con cierta preocupación es que los organismos internacionales centran mucho sus esfuerzos en promover mucho las mejoras para el sector empresarial pero se olvidan del sector social. Por ejemplo, nosotros decíamos, a ver, ¿Qué hicimos? A cada dependencia le decíamos, quiero por escrito todos los servicios que tu dependencia le da a la población. Estaba definido, por escrito. Luego le decíamos, quiero por escrito la priorización y la priorización es cuál es el trámite que más tiempo tarde, que más inconformidad genera. Ese, número uno de priorización, número dos el que le sigue y así. Decía mínimo tres y tienen que ser los tres que más inconformidad generan en la población. Y luego cuando tenemos todos los servicios, yo les decía, quiero dos grupos, ¿cuáles servicios buscan al sector empresarial? y ¿cuáles buscan servir al sector social? A ver, vamos a mejorar uno por mes, pero un mes del sector social y otro del sector empresarial, otro del sector social y otro del sector empresarial. Para no cargarnos con un solo sector, por ejemplo, si le preguntas oye de la sociedad civil. Y yo te digo muchos de los trámites que se hacen en transporte son empresariales, pero la gran mayoría son de la sociedad civil. Traen su vehículo para poder trasladarse y entonces hay que sacar placas, hay que sacar

licencias, hay que sacar todo, pero por ejemplo las actas del Registro Civil la gran mayoría los necesita la población. A ver, quiero que la población, no vaya ninguna oficina para sacar sus trámites y actas de nacimiento, de divorcio, de defunción, toda la gente de Colima la podía sacar con validez oficial en línea. Cuando estábamos allá en Corea nos decían, oye, pero yo ¿cómo le puedo dar validez a un documento que está impreso en hoja bond? Yo les decía, que estos documentos tienen un elemento de validación mucho más confiable que los documentos que tienen firma autógrafa ¿por qué? Porque no hay un solo documento y usted se fija y aquí le muestro uno que hay un folio de validación, no hay un solo documento que salga con firma electrónica que no traiga ese folio. Y usted, con ese folio, en cualquier parte del mundo entra en la página de gobierno del estado, le pone ese folio de validación y en automático en la pantalla le tiene que desplegar el documento exactamente igual que el que usted tiene en sus manos. Si usted lo revisa y es exactamente igual ese lo puede dar por bueno, eso lo certifica el gobierno del Colima. Pero si a usted le llega un documento con firma autógrafa ¿en donde checa, si es auténtico o no? Me dice, ¡me acabas de convencer!, ah pues de eso se trataba.

A: Muy interesante, ahora bien, ya vimos la relación con este sector, con la población, como fue su relación con los municipios del estado y como interactuó con organismos de la sociedad civil. Ahora quizá sería interesante ver hacia el nivel federal, es decir, **¿tuvo relación, por ejemplo, con la Secretaría de Relaciones Exteriores en torno a los asuntos internacionales su gestión?**

M: Fíjate que sí. Sobre todo, yo debo de reconocer era más a iniciativa de la Secretaría de Economía. Pero, por su conducto veíamos, por ejemplo, cómo nos relacionamos con la Secretaría, con la OCDE. Porque nos tocó convivir en dos momentos de la Presidencia de la República, los tres últimos años de Felipe Calderón y los tres primeros de Enrique Peña Nieto. Ambos, tenían como prioridad el mejorar la eficiencia de los trámites desde el gobierno federal hacia los estatales y municipales. Los que más venían promoviendo que los estados y municipios mejorarán la eficiencia de los trámites era la Secretaría de Economía. Porque la mucho de la relación que había de la OCDE, era a través de la Secretaría de Economía, todo lo que tiene que ver con la eficiencia de gobierno, entonces cuando nosotros empezamos a tener buena relación con la OCDE para poder trabajar juntos estábamos muy vinculados con la Secretaría de Economía. Pero ya cuando, eran momentos en que la OCDE decía oye lo que han logrado han sido temas extraordinarios, los queremos acá en Francia porque queremos hacerle un reconocimiento entonces se daba el vínculo con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Era más bien, como consecuencia ya de una visita, no porque fue una relación de comunicación directa con la Secretaría de Relaciones Exteriores y que a través de ellos nos vinculará.

El Banco Mundial por ejemplo, hacía los estudios “Doing Business” porque los contrataba la Secretaría de Economía. Contrataban al Banco Mundial para que hiciera los estudios “Doing Business” para que obligara a los estados a entrar en competencia y poder luchar entre ellos para mejorar, por ejemplo, desde que se empezaron a dar los estudios “Doing Business” el que quedaba siempre en primer lugar era Aguascalientes. Siempre, siempre Aguascalientes número uno en trámites. Cuando nosotros entramos 2009 pues sí, ya la calificación era sobre la administración que se estaba terminando. Cuando a nosotros hicieron la evaluación 2011, fuimos invitados este dos gobernadores a esa, de Aguascalientes y de Colima. Aguascalientes no se imaginaba que en 2011 Colima le arrebatara el primer lugar, y me decía [el

governador de Aguascalientes], oye, ¿este te mandaron llamar? Sí, me invitaron a que viniera y que van a presentar los resultados. Se fue para atrás, cuando vio que Colima estaba en primer lugar, y habíamos pasado a Aguascalientes al segundo lugar. Me dice, no lo puedo creer, yo esperaba que nos rebasara el segundo lugar, ¿pero el sexto lugar? este, ¿qué hiciste? Ah, pues mejoramos los trámites, en la siguiente nos vemos, en la siguiente nos vemos. En la siguiente todavía la diferencia fue mucho mayor, porque cuando nosotros llegamos en el 2011, nosotros registro público era apropiado. Pongo como ejemplo, habíamos logrado reducir los trámites de 35 días a uno y habíamos mejorado todos los demás, porque cuando te evalúa el Banco Mundial te evalúa tres elementos de cada trámite ¿A cuántas oficinas obligas al empresario a ir? ¿Cuánto tiempo tardas? Y ¿Cuánto te cuesta?

Entonces era un esfuerzo porque, por ejemplo, en los ayuntamientos obligábamos a que abriera una ventanilla, única. Y ahí hicieran todos los trámites que tenían que hacer ante el Ayuntamiento. Implicaba, pues ayudarle que hicieran oficinas especiales a que las adecuara, todo el equipo, el software. Pero entonces, reducían los números de pasos, a ver, se hacía la reingeniería de procesos, para que quedaran solamente los pasos indispensables, y luego cuanto era el tiempo que tardaban, era el tiempo mínimo indispensable, se cuantificaba.

Entonces, cuando nos evalúan 2011 pues Colima alcanza, a rebasar Aguascalientes. Quedó sorprendido [el gobernador de Aguascalientes] y entre molesto, y me decía, pero nos vemos 2013. El 2013 estamos aquí en Manzanillo en una reunión de gobernadores y de aquí nos fuimos porque nos habían vuelto a citar a los dos en México, y él ya iba a recibir el primer lugar y todavía la diferencia mayor, me dice ¡chinga tu madre! Mientras yo sea gobernador, tú no vas a estar en primer lugar. Porque entonces, ya los trámites ya se hacían en línea y con eso rebasó Colima por mucho, que estaba considerado, por ejemplo, como número uno a nivel América Latina. Registro Público de la Propiedad, no la COPARMEX, en [la Ciudad de México] México, a cada rato nos pedía que fuéramos a exponer lo que habíamos logrado por que en el D.F. era, un verdadero martirio poder sacar una escritura, por ejemplo, o una copia de la escritura.

A: Excelente, la verdad es que si es fascinante toda la actividad que han llevado a cabo. Ahora, a manera de conclusión, una última serie de preguntas. A la luz de todo lo que me ha comentado, a la luz de la experiencia de los seis años de su administración. **¿Cuáles consideraría que fueron las mayores dificultades en torno a esta interacción internacional que ustedes tuvieron?**

M: Yo diría que, el verdadero problema es la falta de iniciativa de los gobernadores y de incluso de los presidentes [de la república] y yo digo el presidente actual es en esa materia terrible. Porque cuando tú ya identificas y empiezas a trabajar con los organismos internacionales es una relación extraordinaria de fluidez, el problema es que no sabemos, este, que ofrece o qué puedes hacer con cada uno de los organismos internacionales. Luego cuando te pueden dar la asesoría los organismos también tienen que sacar recursos, no para ganar, pero por lo menos para poder estar sosteniendo a las personas que te están ayudando. Luego les cuesta mucho querer sacar un recurso para un organismo internacional, sin tomar en cuenta todo lo que te puede llegar a dar, este, pero principalmente la falta de visión y la falta de iniciativa para mí es el principal problema, porque ya cuando tú lo identificas, insisto la relación con ellos es una excelente relación de disposición.

A: En ese sentido, ya habiendo identificado las dificultades **¿Cómo considera que se pudiera mejorar la actuación del Gobierno en torno a esta interacción internacional?**

M: Primero, espero se pueda dar algún tiempo que cuando lleguen los gobiernos tengan claro y tengan la voluntad de mejorar la eficiencia de gobierno. Me parece que uno de los graves problemas que traemos es, que muchos se ponen a estar identificando qué obras faltan y se olvidan de cómo facilitarle la vida de los ciudadanos, ni siquiera lo identifican, mucho menos que se lo propongan, o sea, lo importante es, que lo traigan claro, si a mí me dices, oye, el hecho de que se pueda desarrollar toda una normatividad para decir a ver tienen que meterse en esta materia y tienen que trabajar para poder hacerlo y una de las vertientes para poder hacerlo, pues vean toda la asesoría que te pueden dar y darle un catálogo de qué organismos internacionales y qué te pueden ofrecer los organismos internacionales me parece que sería espectacular. Porque muchos ni siquiera, se termina su tiempo y ni siquiera se enteran que podían haber hecho cosas con ello.

A: Ahora bien. **¿Cómo vería entonces a futuro la importancia para nuestro estado, para Colima de una agenda internacional?**

M: La veo, prioritaria, indispensable. Porque es la única manera en que tú tienes de poder poner a Colima en los niveles de visión internacional. Por lo menos de la prestación de los pinchos servicios cabrán de todo lo que tiene que dar el gobierno, dices pues maestro analiza cómo está el mundo y desarrolla, todo lo que tú puedes y yo te digo que el Banco Mundial, por ejemplo, no creían, dudó muchas veces porque era el primer lugar del mundo en las licencias de construcción, porque habíamos logrado con el Ayuntamiento de Colima que en dos horas se le liberara la licencia de construcción a los empresarios, era de los puntos donde Colima era uno, era el número uno del mundo. No lo quisieron dar por bueno y tuvieron que venir y cuando lo constataron me decían, no puedo creer, han llegado los niveles a ser de los mejores del mundo cabrán. Este, el problema es que no hay la visión, y yo lo que creo es sería deseable que hubiera a nivel de ordenamiento. Mejoren, en todos estos aspectos. Y para mejorar que sepan, que están estos organismos internacionales y están este tipo de vertientes en las que pueden llegar a establecer ustedes convenios de colaboración. Si eso se lograra me parece, aun estándolo, no es garantía, pero por lo menos darle los elementos [al gobierno del estado de Colima].

A: Finalmente, como un ejercicio de reflexión. Si tuviera usted la oportunidad de desempeñar el mismo cargo de nueva cuenta. **¿Qué haría en torno a los asuntos internacionales del estado? ¿Qué no haría al respecto?**

M: Que haría. Primero, lo decía, hacer un análisis, poner un equipo que hicieron análisis de todos los temas que los organismos internacionales han venido desarrollando que inciden en el mejor funcionamiento de las instituciones de gobierno federal o estatal o municipal. Y luego lo que haría, es cómo vamos identificar dónde están todos los servicios que no están cumpliendo con la expectativa de la población o que se pueden llegar a mejorar a partir de esto y haría un plan de trabajo de todos aquellos que sea posible mejorar, como lograr aprovechar las experiencias o métodos para poder lograr el mayor beneficio posible. Por supuesto que eso es una de las cosas que yo haría, y también haría integramos un equipo de personas que traigan verdadero compromiso, o sea, y que se trabaje con los principios de la planeación estratégica que es lo que nosotros seguíamos. Poner por escrito todo lo que hay que trabajar, todas las metas, cada meta tiene que ver todo un plan de trabajo donde

vengan todas las actividades, todas tienen que tener responsable y fechas de cumplimiento y hay un seguimiento y evaluación. Si eso se logra, se alcanzan cosas excepcionales.

Que no haría, primero bajo ninguna circunstancia pondríamos a funcionarios que no pusieran por escrito los compromisos que puede establecer en favor de la población. Que no haríamos, no dejaríamos que ningún funcionario dejara de hacer planes de trabajo donde vengan actividades, responsables y fechas. Porque entonces te riges por lo que es la inercia. Y si te riges por lo que es la inercia, acabas con todo lo que tú has venido [haciendo], por ejemplo, para nosotros es una gran tristeza, Colima había logrado niveles excepcionales, por ejemplo, 2009 al 2015, nosotros antes de terminar la administración, todas las plazas públicas, digo, si ya habíamos mejorado, este, todos los trámites y los trámites los podían hacer en línea vía internet, estábamos obligados a dotarle a la sociedad de instrumentos que te permitieran utilizarlos. Y no había una sola plaza pública en las colonias o en las comunidades con 300 o más habitantes que no tuvieran por lo menos un jardín con internet, inalámbrico, gratuito. ¡Increíble! En lugar de venir para adelante fueron para atrás. Quisiera que fueran a la Dirección de Transporte Público para ver cómo aquellos trámites que se tardaban menos de dos horas, hoy tardan días. Tan solo para que te den una cita, no hay niveles de productividad, antes había niveles de productividad, a cada una de las personas se daban un mínimo de trámites que tenían que sacar y por supuesto analizando los tiempos hoy día no hay nada de eso. Desafortunadamente, con mucha tristeza, vimos cómo se fue perdiendo lo que tanto nos había costado y Colima ya era el número uno a nivel nacional y con reconocimiento internacional.

A: Pues es muy interesante, le agradezco mucho su tiempo. No sé si a manera de conclusión quisiera ser agregar algo más que considere relevante.

M: No, yo creo que ahorita con lo que hemos comentado ya es más que suficiente. Alex, te agradezco y te felicito.

[FIN DE LA GRABACIÓN]



Anexo C (Transcripción entrevista JIPS)

Transcripción de entrevista semi estructurada

No. de entrevista: 2

Fecha:

Tiempo: 1:18:21 (1 hora, 18 minutos y 21 segundos)

Entrevistador: Lic. Alejandro García Jiménez, estudiante de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo (MCID). Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Ciudad de México.

Entrevistado: Mtro. José Ignacio Peralta Sánchez, gobernador constitucional del estado de Colima durante el periodo del 11 de febrero de 2016 al 31 de octubre de 2021.

Objetivo: Recopilar información de tomadores de decisiones para la tesis de maestría sobre paradiplomacia y cooperación descentralizada en el estado de Colima durante el período 2009-2021. El propósito de la presente entrevista es estrictamente académico.

Notas de la transcripción: La siguiente es una transcripción natural cuyo propósito es que el contenido central de la entrevista se reproduzca correctamente para su análisis. Se asignaron letras para identificar las intervenciones de las personas que hablan en el audio de la entrevista con la siguiente correspondencia: A-Alejandro García Jiménez y J-José Ignacio Peralta Sánchez.

[INICIO DE LA GRABACIÓN]

A: Ya está. [En referencia al inicio de la grabación]

J: Yo quisiera empezar con una pregunta, no obstante que la entrevista me la vas a hacer tú a mí.

A: Claro.

J: Pero quiero hacerte una pregunta para definir un marco de referencia y ubicarnos en el mismo contexto. ¿No? Y agregaría a la pregunta dos reflexiones, como introducción. La primera pregunta es ¿Qué entendemos por relaciones internacionales? Y de manera más particular ¿Qué entendemos por política exterior? Dentro de las dos reflexiones, y que tienen que ver con la pregunta. Es, en sentido estricto de acuerdo al mandato constitucional la política exterior está esa responsabilidad o esa materia asignada al titular del Poder Ejecutivo federal. ¿Sí? Y hay una interacción particularmente con el Senado dentro del Poder Legislativo para aprobar, pues, convenios o tratados internacionales, este, en fin, una serie de cuestiones donde el Senado más allá de definir a prueba o avala la política exterior del presidente como titular del Poder Ejecutivo. Y en la reflexión tiene que ver con las limitaciones que tenemos los gobernadores ¿Sí? En un contexto constitucional en donde la materia está asignada, eh, constitucionalmente al Ejecutivo federal y no a los estatales. En las constituciones estatales estamos obligados, por mandato de la Constitución local, a reconocer los tratados internacionales y los, los suscribimos de alguna manera por mandato constitucional y por lo tanto, tú tienes que apegar a ellos, pero la definición lo corresponde al Ejecutivo federal, no, entonces esa es una primera reflexión. Que nos que nos deja con una serie de limitaciones.

Y la que es muy personal y que tiene que ver con la definición de lo que es política exterior es si un gobernador debe de ver en ese contexto a su estado como si fuera un país. De tal manera, que las relaciones que como estado tenemos con otras entidades

federativas de la República Mexicana se pudieran considerar como Relaciones Exteriores. Si, la diferencia entre Relaciones Exteriores entre países, pues es que tienen un marco jurídico diferente, tienen, este, moneda diferente, tienen todo diferente. En el caso de las entidades de la República Mexicana, no, porque compartimos muchos temas, en materia federal, principalmente. Pero hay muchas otras materias que se determinan de que se determinan de forma totalmente local y que ahí sí generan diferencias en cuanto al tratamiento que se le da a ciertas materias entre las entidades federativas, de tal manera que, si hay un conflicto entre una materia entre dos entidades federativas, tendría que dirimirse en instancias federales, como si en países, se tuviera que dirimir en cortes internacionales.

Ahora, desde un punto de vista económico. Las importaciones, desde un punto de macroeconómico para un país, las importaciones y las exportaciones, si, están dependiendo de su origen en la oferta o en la demanda agregada, es decir, lo que tú finalmente exportes, está, digamos, está en la parte que le puede ofrecer México al resto del mundo, pero lo que tú importes, es parte de lo que el resto del mundo te pueda vender. Entonces, si en Estados Unidos encuentran una tecnología que les incrementa de manera significativa la riqueza, y en Estados Unidos incrementa la capacidad de adquisición de poder adquisitivo, y por lo tanto, y por lo tanto pueden importar más tú empiezas a crecer como país, gracias a que exportas. Pero ¿quién está quién está dirigiendo el crecimiento de México por el sector exportador? La demanda de importaciones en Estados Unidos que no controlas. Porque hubo un descubrimiento tecnológico, que te está generando a ti crecimiento vía el sector exportador.

Bueno, en las entidades federativas pasa lo mismo. Si yo produzco limón y, Querétaro por la industrialización o por lo que tú quieras, se incrementa su capacidad adquisitiva y le compra limón a Colima. Si, a Colima le va a ir bien porque está exportando limón a Querétaro. No estaríamos creciendo por una política pública local, nos estaría generando un beneficio la política pública queretana que finalmente incide en el crecimiento económico de Colima, viendo la venta de limón colimense a Querétaro como si fuera una exportación. En ese sentido, en muchos aspectos, los gobernadores deberíamos ver, y en parte yo así lo hice, a la entidad federativa como una especie de país que se relaciona con otras entidades federativas en un marco jurídico federal pero con materias diferentes como si fuera una relación externa una relación internacional, producto de la política exterior. Esas dos reflexiones las quisiera dejar en todo momento, digamos presentes en la entrevista.

A: Este no, pues me parece muy muy pertinentes, ¿no? entender estas dos diferentes, reflexiones. Si marcan una, una base de la cual partir. Y en atención a lo que me preguntó, ¿no? Mi respuesta a estas reflexiones sería, vaya, las relaciones internacionales tradicionalmente, este, nosotros los internacionalistas siempre nos remontamos a la Paz de Westfalia 1648 y el inicio del Estado-Nación, en principio, tradicionalmente las vemos como esta interacción de entidades soberanas, una con la otra, por supuesto respetando la integridad de la misma sobre todo el fuero interno de la otra. Entonces diría que es la base principal de las relaciones internacionales y en un sentido tradicional. Y haré un apunte más adelante al respecto de esto, pero atendiendo el segundo punto sobre todo con política exterior, diría que tiene un elemento primero jurídico en el caso de nuestro país, un elemento programático y bueno, la gestión del día a día.

Me parece que como usted bien lo apuntó, en nuestro país el marco constitucional le asigna al presidente de la facultad de dirigir la política exterior, pero muy curiosamente también la fracción decima del [artículo] 89 constitucional le asigna una serie de pautas y parámetros, esto es muy curioso y no se da en todos los países. Más bien es particular de México, efectivamente también está el Senado y su facultad de ratificación o no, primero de los tratados en tanto elementos jurídicos, instrumentos internacionales y dos la ratificación de nuestros agentes diplomáticos en el exterior entre ellos los embajadores y los cónsules generales; los cónsules de carrera, pues esos se nombran directamente.

Esto nos trae limitaciones, nos trae límites y nos trae oportunidades. Esto en un sentido tradicional, ahora bien la realidad está complejizando mucho. Sí, sí, las nuevas tecnologías la movilidad de las personas la facilidad de la comunicación tan posibilitando de manera cada vez más frecuente la interacción entre las unidades dentro de los Estados, es decir, que si bien no son entidades plenamente soberanas; aunque en nuestro caso como Federación nuestro Estado sea libre y soberano. Pues ciertamente tenemos que atender ciertos requerimientos constitucionales. En términos jurídicos, sí existe, si es posible que los gobernadores y los presidentes municipales entablen este tipo de interacciones [internacionales] con un instrumento jurídico propio. La Ley de Celebración de Tratados contempla faculta a las diferentes entidades del país, municipios e incluso entidades descentralizadas y demás a conducir, a celebrar acuerdos [interinstitucionales] en el ámbito de sus atribuciones. Ahora esto nos da en primera instancia, pues una restricción, pero también la gran posibilidad, usted lo sabe mejor que yo las atribuciones que tenía el gobierno, tiene el gobierno del estado son muy amplias. Esta figura, permite formalizar en gran medida toda esta actividad.

Yo diría que, si bien existe la limitación de la no soberanía, vaya, el carácter subnacional de las entidades federativas, ya que al mismo tiempo nuestro marco jurídico nos permite una gran cantidad de acciones que pueden entablar. ¿No? ara tratar con todas estas definiciones de carácter local y para atender también todos los mandatos que la Constitución estatal y leyes que ella emanan le dan al Gobierno del Estado, ahora en cuanto a la segunda reflexión; sí deberían verlo o no como un país [su propio estado].

Me parece que como analogía, sería muy útil. Ver a la entidad federativa como un ente que tiene sus propios intereses.

J: Perdón la interrupción, pero teniendo claro que no los somos.

A: Si, claro.

J: Una cosa es tener la claridad jurídica del carácter subnacional y otra cosa es cómo como conducir o diseñar la política pública. ¿No? Porque por ejemplo, la CONAGO que es la Conferencia Nacional de Gobernadores que son instancias de diálogo y construcción de acuerdos. Que se equipara si, a lo que sea la ONU, por ejemplo, en donde todos reconocen un marco jurídico que en este caso es el federal, pero los temas que no están diseñados en la parte Federal y que cada estado define, pues las diferencias las discrepancias los puntos de vista divergentes intentamos acordarnos en instancias como la CONAGO que pudiera ser insisto el equivalente a lo que es la ONU a nivel nacional.

Entonces no es una cuestión jurídica, no quisiera que se vaya a malinterpretar. Está claro el carácter nacional, es una digamos, es una postura de política pública para conducir las relaciones que tiene Colima con el resto del de las entidades. ¿No? Porque qué ¿cómo le justifico yo a los colimenses que yo dedique tiempo y dinero en

participar en las reuniones de la CONAGO? o temas que buscan esta construcción de acuerdos para converger y para afinar puntos de vista si, este entre entidades federativas.

A: Me parece, o sea, si tiene usted razón es claro que en términos jurídicos, pues ahí están las diferencias y me parece muy importante que haga esa precisión, yo creo que sería un símil. Digo, la única diferencia que vería es que, es ese carácter, hasta cierto punto optativo que tiene el derecho internacional, es decir, podemos ver que a final de cuentas no hay una coerción que se puede ejercer sobre los Estados-Nación, para forzarles a cumplir un acuerdo, así lo hayan previamente contraído. Vemos por ejemplo, el caso reciente de Ecuador y la violación a la Embajada de México. Sí, ambos somos miembros de la Convención de Viena, sin embargo, es muy complicado este, compeler a Ecuador para que la cumpla. Más allá de que sí llevamos el caso a la Corte Internacional sí que pudiera haber cierto tipo de consecuencias, pues no existe esa misma posibilidad de tenerlos. Pero en el símil yo creo que sí es muy muy pertinente, ¿no? Porque al final de cuentas las entidades federativas, de la misma manera que nuestro país en su conjunto tienen una serie de intereses que han de defender frente a sus símiles. Otros estados, y frente al exterior con organismos internacionales, este, multilaterales, a sociedad civil misma, la Internacional o algún otro país o algunas embajadas, por ejemplo nuestro país.

J: Sí, porque además hay, o sea, por ejemplo, si hay una feria turística en Acapulco o, regresando al ejemplo de Querétaro, en Querétaro. ¿Cuál es la diferencia en que yo promueva Colima para traer turismo en Alemania? ¿O en Estados Unidos? ¿O hacerlo en Acapulco? ¿O en la Ciudad de México? Al final del día, lo que yo quiero es que no residentes, sí, visiten Colima como turistas; vengán de donde vengán para que derramen, para que exista una derrama económica en el sector turístico. Pudiera ser, digamos más interesante recibir alemanes que queretanos pensando que traen mayor poder adquisitivo y que la derrama va a ser más fuerte. Pero al final del día, son visitantes externos, que son no residentes y el efecto económico es el mismo. Entonces para mí, venir a la ciudad de México a promover, turísticamente Colima pues es una decisión de política exterior, que es exactamente la misma que si yo voy a promover turísticamente a Colima en cualquier país del mundo, ya sea Alemania, Estados Unidos o el que sea.

Entonces, esos símiles me llevaron a tener esa definición, como postura de política pública, ¿no? en materia de política exterior. Entonces sí, habiendo ya hecho esa pregunta que te agradezco la hayas contestado, y estas dos aclaraciones primero el marco constitucional y a quién le corresponde la política pública en materia de relaciones internacionales y de política exterior. Las limitaciones que tenemos los gobernadores en esa materia y número dos el ver a las entidades federativas como un "país" en sus relaciones con otras entidades federativas.

A: ¿No sé si le parezca que continúe con las preguntas?

J: Sí, sí. Si quieres vámonos directamente sobre esa vía.

A: Igual, partiendo en términos generales. **¿Cuáles eran las actividades principales con carácter internacional que se conducía en el gobierno del estado bajo su administración?**

J: A ver, este, en el marco jurídico estatal hay mucha limitación en materia de política exterior y relaciones internacionales. Y básicamente nos están señalando responsabilidades de promoción. y la promoción económica o turística, era pues las actividades que de manera más importante se realizaban en materia de política

exterior o de relaciones internacionales. ¿Qué significa esto? Bueno, en primer lugar el puerto de Manzanillo, siendo el puerto más importante de México; el que más carga maneja. Ya sea en carga contenerizada o medida en tonelaje; como la quieras ver. Y bueno, pues el puerto de Manzanillo está su posición geográfica, que es fundamental en la cuenca del Pacífico. Entonces para nosotros en Colima, las relaciones internacionales más importantes, las tenemos hacia Asia-Pacífico. Y no quiero minimizar otras áreas del mundo como puede ser Europa, pero si es mucho más importante que un gobernador de Colima esté presente en Japón, en China o en Singapur; que en Alemania o Francia donde las digamos interacciones son menores. Por lo tanto, la política exterior se determina fundamentalmente en ese sentido, por su posición geográfica y por la presencia del puerto Manzanillo como instalación estratégica para Colima y para el país.

Y en segundo lugar, pues el turismo, siendo también Manzanillo muy importante en materia turística, pero también teniendo atractivos turísticos en todo el Estado, y para el turismo se tiene que hacer promoción, se tiene que hacer un esfuerzo importante por dar a conocer, lo que es Colima. Los atractivos turísticos [darlos a conocer] para que nos vengan a visitar, y de manera paralela, pues se tiene que ir fortaleciendo la oferta turística en materia, pues gastronómica en materia cultural en materia hotelera que me parece que es fundamental.

Yo pondría como tercer lugar con un punto también importante la conectividad. Tanto la conectividad aérea como la conectividad terrestre, ¿no? Entonces esos serían los sectores económicos más importantes y las actividades más importantes este en materia de relaciones internacionales.

A: Muchas gracias, ahora, habiendo usted descrito cuales eran las actividades más importantes. **¿Qué papel tenía esto en la conducción más amplia de su gobierno?**

J: Bueno, para empezar, pues hay tres secretarías que están dedicadas, destinadas. Su mandato en ley orgánica es para ello, en cuanto a la promoción y el cumplimiento de sus objetivos ¿No? La primera sería la Secretaría de Fomento Económico, que es, yo creo la secretaria que en el marco legal tiene más claramente definido las relaciones internacionales de Colima con el resto del mundo. Entendiendo como lo dije en la primera reflexión, en la segunda reflexión, que para nosotros también es importante, no solamente es importante promover Colima en Corea del Sur, por ejemplo; sino también en el puerto seco del Bajío que está en Guanajuato. Este, o en Aguascalientes, siendo Aguascalientes un usuario muy importante el puerto por la Nissan y algunas otras empresas.

Una segunda Secretaría, pues es la Secretaria de Turismo. Quiero hacer aquí un paréntesis muy claro que me refiero a mi periodo constitucional. ¿Por qué? Porque en la actualidad [2024], la Ley Orgánica cambió y modificó la estructura de gobierno, de tal manera que la Secretaría de Turismo parece que ya no existe. Y ahora es una subsecretaría todo el sector turismo, se ve a nivel subsecretario dentro de una secretaría muy grandota donde pusieron la parte económica, la parte turística y creo que la parte también del campo como sectores económicos. Entonces cuando yo hablo de secretaría, pues me refiero a mi periodo constitucional, porque en este momento, en sentido estricto; la Secretaría de Turismo y [la Secretaría] de fomento económico ya no existen.

Este y una tercera Secretaría que me parece que tampoco existe [al momento de la entrevista], y la pusieron como parte de la [Secretaría de] educación es la Secretaría de Cultura. Porque pues ahí en lo que se llama también turismo cultural y, por lo tanto,

las actividades turísticas y la promoción culturales y la promoción cultural se vuelve fundamental, ¿no? Entonces esas serían las tres fundamentales, pero hay otras que también tienen que ver, por ejemplo el INCODE que es el Instituto Colimense del Deporte, porque también hay turismo deportico, ¿no? Y el turismo deportivo, o sea, organizar eventos deportivos de talla internacional que nos pueda traer competidores de otros estados o de otros países, pues es algo que hace el INCODE y que es parte del andamiaje institucional con el que se cuenta.

A: Muchas gracias, este, ahora avanzando un poco. Si bien no existe el mandato jurídico en aquel entonces, que ciertamente ha sufrido sus cambios. ¿Qué motivó desde el inicio de su administración, de su periodo constitucional? **¿Cuáles fueron las motivaciones para que se entablen estas acciones hacia el exterior?**

J: Bueno, yo creo que en términos generales la motivación, más allá de la obligación de cumplir en tu mandato con lo que establecen en las leyes, como un marco jurídico que te define tu actividad pública. Hay una motivación del cumplimiento de objetivos, que tiene que ver con el objetivo superior que es la construcción de bienestar social. Es decir, que la gente y las familias colimenses estén en una ruta de mejoría en su calidad de vida. Y esto es algo complejo, porque tiene que ver pues con los satisfactores fundamentales como el tener vivienda, tener un empleo, en tener acceso a educación, acceso a salud, vivir en un entorno de seguridad para sus personas, sus bienes y sus patrimonios etcétera. Entonces ¿Cómo vamos a lograr una mejoría en el bienestar social? ¿Cómo vamos a lograr una ruta creciente de mejoría en la calidad de vida de las familias colimenses? Bueno, a través de muchos mecanismos, pero, uno de ellos es que haya crecimiento económico, que haya creación de empleo, y haya flujos de inversión hacia el Estado. Para ello se motiva entonces todas las actividades de política exterior, o sea, ¿Por qué vamos a la feria de Hannover en Alemania como una decisión de política exterior ir a promover Colima en la feria de Hannover en Alemania? Bueno, porque queremos poner Colima en el mapa alemán, para que pueda Colima abrir potenciales inversiones, movimiento de carga en rutas logísticas que nos mejoren la derrama económica y por lo tanto el crecimiento económico y la capacidad de generar bienestar social. Entonces la motivación fundamental es, precisamente la creación de un estado de bienestar y una mejoría en la calidad de vida de las familias colimenses.

A: Muchas gracias. Ahora cambiando un poco, ciertamente las actividades que usted desempeñaba como gobernador eran bastas. Y toda actividad tiene una priorización, en ese sentido estas acciones, las acciones que conducía su gobierno en el exterior **¿Eran vistas como prioritarias para su administración?**

J: Bueno, a ver, sí. Te mencionaré, por ejemplo, los siguientes casos. Una cuestión muy importante en materia de política exterior para nosotros en mi gobierno era atender a los migrantes colimenses. Nosotros, los números oficiales, seguramente no son precisos porque muchos colimenses, como lo hacen muchos mexicanos se van a Estados Unidos de manera, con carácter ilegal, digamos y por lo tanto no hay registro. Pero, durante mi gobierno yo intenté al menos una vez al año, hacer un viaje al sitio en Estados Unidos donde mayor concentración hay, que es en Los Ángeles; y nos reuníamos a través de los clubes de migrantes. Que yo espero que los clubes de migrantes sigan existiendo.

Pero los clubes de migrantes se formaron por un programa que se llamaba tres por uno, un programa federal en donde por cada peso que aportaba el migrante, por eso era tres por uno, se aportaban tres pesos por cada orden de gobierno: el federal,

estatal y municipal. Y con eso se juntaban cuatro pesos para proyectos que los propios migrantes definían. Obviamente el proyecto tiene que aprobarse y seguir una normatividad, lamentablemente el programa de tres por uno desapareció, como muchos otros programas que han desaparecido en esta administración [En referencia a la administración federal]. Y ya no sé si los clubes de migrantes prevalecen, supondría que sí. Pero, nosotros estimábamos en aquel momento, durante mi administración que existían cerca de 100,000 colimenses, principalmente en el área metropolitana de Los Ángeles. Si consideramos que Colima es un estado que en el censo del 2020 registró 731.000 habitantes pues 100.000 son muchos, es decir, prácticamente uno de cada siete colimenses está viviendo en Los Ángeles en área metropolitana y ellos no dejan de ser mexicanos, y no dejan de ser colimenses. Entonces, así como yo tengo la obligación de atender a los colimenses que están en Colima, también tengo la atención de escuchar y atender a los colimenses que están fuera de Colima, principalmente concentrados en el área metropolitana de Los Ángeles.

Entonces, teníamos una casa de representación en Los Ángeles donde se atendían a los migrantes, se tenía información, por ejemplo, para intentar legalizarlos, para conseguirles documentación, para transmitir información en el tema de la pandemia, etcétera. Intenté yo hacer un viaje por lo menos un viaje al año al área metropolitana y siempre lo hacíamos con el cónsul de México en Los Ángeles, y teníamos toda una agenda de actividades relacionadas con eso.

Las actividades son prioritarias, desde el punto de vista que en que la limitada, o más bien, la saturada agenda de un gobernador tiene que, entre las 24 horas del día, pues asignar tu tiempo a lo que te alcance, tratando de priorizar. Nunca es suficiente el tiempo, o sea, siempre se va a quedar una cámara empresarial con una reunión pendiente, una localidad a la que hay que ir a visitar y que no hemos sido en mucho tiempo, porque el tiempo nunca es suficiente, no, alcanza, pero hay que priorizar ¿no? Y por supuesto que las actividades en materia de política exterior y de relaciones internacionales eran prioritarias, porque les asignábamos tiempo. Por ejemplo, la visita como mencioné a Hannover, las visitas que hacíamos a los clubes de migrantes, más muchas otras actividades; señalan el nivel de prioridad que un gobernador le asigna a esas actividades.

A: Muy cierto, ahora. Se han mencionado varios temas en este momento. Se ha mencionado fomento, promoción, turismo, promoción cultural, atención a los migrantes colimenses en el exterior. **¿En qué otras temáticas, de haberlas, desarrollaban actividad internacional en su administración?**

J: Te mencionarías varias, en primer lugar, teníamos una relación muy estrecha con los embajadores. A nosotros nos visitaba con mucha frecuencia la cónsul de Estados Unidos que tiene su sede en Guadalajara, pero que desde Guadalajara atiende al centro occidente del país. No recuerdo exactamente qué entidades federativas cubre ese consulado, obviamente Jalisco, Colima, me parece que otras más del área del centro occidental del país seguramente Zacatecas, Aguascalientes, probablemente Michoacán. Pero bueno, había una relación muy estrecha con la cónsul; menos frecuente, pero también había una relación con el embajador [de los Estados Unidos] donde hablábamos con frecuencia. Por ejemplo, un tema que teníamos recurrente con el consulado y la embajada de Estados Unidos eran las alertas que emite el gobierno de los Estados Unidos para visitar o no visitar algunas entidades federativas en función a la incidencia delictiva y, tenemos que reconocerlo, en varios momentos el

gobierno de Estados Unidos a través de los consulados, emitió alertas para no visitar algunas entidades federativas entre ellas Colima y bueno, pues eso nos afecta. Teníamos toda una dinámica para entender el modelo, cómo llegan ellos a esa conclusión y cómo podemos, conociendo el modelo, pues retroalimentarles con elementos de información, metodologías, etcétera; que permitan tener una visión mucho más adecuada, mucho más precisa de Colima y por lo tanto que la alerta de visitar o no visitar la entidad federativa esté mucho más afinada, digamos. Ese es solo un ejemplo.

Pero bueno, los medios de comunicación dieron cuenta de una muy importante cantidad de visitas que recibimos nosotros de los embajadores, de muchos lugares del mundo no, yo me acuerdo por mencionar algunos me visitó el embajador de Ucrania. Todavía no había empezado el conflicto bélico, no se veía ni siquiera la posibilidad del conflicto bélico. Queríamos hermanar [en referencia a la Carta de Intención de relación de hermanamiento de Colima con la región de Mykolayiv en Ucrania], ellos tienen un puerto importante y queríamos hermanar los puertos de Colima, de Manzanillo con el de Ucrania y hacer una visita a Ucrania, se empezó a planear todo, intercambiamos regalos, banderas, todo el protocolo. Nos visitaban muchos embajadores también del sureste asiático, se tienen hermanamientos con varios países, con varios digamos ciudades, se tienen convenios de colaboración.

Bueno, mencionaría anecdóticamente que nuestro máximo festejo estatal que es la Feria de Todos los Santos, que seguramente tú conoces, recuperó la tradición de tener a un país invitado y a un estado invitado. De los seis años que yo fui gobernador, hubo nada más cuatro ferias, que fueron los primeros años. En el 2020 la feria se canceló por COVID-19 y en el 21 [2021] por la misma razón, porque todavía estaba muy fuerte a la presencia del virus. De hecho, hubo mucho debate sin el 21 [2021] iban a regresar los niños a clases presenciales o no, etcétera. Entonces, ante esas incertidumbres nosotros en Colima fuimos muy severos, en las medidas de combate al COVID-19 y por lo tanto las ferias del 2020 y 2021 se cancelaron. Pero las otras primeras cuatro, [años] si hubo ferias no recuerdo ahorita a la lista de países y de estados invitados pero en todos los años hubo un país y un estado invitado y eso quiere decir que en los pabellones, se asignaba un espacio para que el país invitado a través de la embajada, pues pusiera todos los elementos de promoción turística gastronómica, etcétera de ese país. Recuerdo por ejemplo, de Pakistán que fue uno de los estados invitados y llevaron comida de Pakistán e indio pakistaní, digamos, artesanías, la bandera, recuerdos y bueno, pues la gente se empieza a familiarizar, la feria de carácter muy popular, pero se empieza a familiarizar con la cultura y las tradiciones de los países invitados y también de las entidades federativas o estados invitados.

A: Ahora, habiendo dado cuenta de esta serie de actividades, de hermanamientos, bueno intenciones de hermanamientos incluso, los países invitados a la feria y de todas las temáticas en las que se desarrolló esta actividad. Quisiera plantearle una pregunta: **¿La acción internacional del estado contaba con alguna estrategia, específicamente para todos los elementos de esta acción?**

J: A ver, sí, pero eran estrategias que se implementaban por cada una de las entidades [dependencias del gobierno del estado], sí, este yo diría que la más importante y la que mayor predominio tenía, o sea, era la de promoción económica. En segundo lugar la promoción turística, en donde ahí se agrega la parte cultural y la parte deportiva; turismo extremo, turismo de montaña. En fin, la parte más importante,

es la parte de promoción económica, e insisto es la que mayor definición de carácter legal, tiene en nuestra normatividad estatal. Ahora, ahí voy a mencionar dos cosas, lo primero reiterar lo que ya se dijo la promoción del puerto de Manzanillo. El puerto es una instalación federal en donde el gobierno del estado tiene solamente un asiento en el consejo de administración. Y que la estrategia de promoción principalmente le compete al puerto, pero lo hace de manera coordinada con el Estado, así como tampoco nosotros no hacemos promoción del puerto si no va acompañada por personal del puerto, es decir, siempre la promoción es conjunta. Pero nosotros tenemos conectividad en el puerto de Manzanillo con líneas navieras de prácticamente todos los puertos importantes de Asia Pacífico. Participamos en la APEC [Asia-Pacific Economic Cooperation], de hecho, un suceso histórico y además muy triste en Colima, que fue el accidente aéreo de quien era gobernador, Gustavo Alberto Vázquez Montes. Gustavo venía regresando de la Ciudad de México a Colima el 24 de febrero del año 2005 porque atendió aquí en la Ciudad de México un evento de PBEC, siendo PBEC el brazo empresarial de la APEC, por sus siglas PBEC es, Pacific Basin, o sea, Cuenca del Pacífico Economic Council, Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Habíamos estado, pues con la comunidad que estaba reunida aquí en la ciudad de México, lo que es PBEC a nivel Asia-Pacífico y de regreso saliendo del Sheraton María Isabel se va al aeropuerto y sube el avión y ahí es cuando se matan en el accidente. Es decir, pues es la importancia de la de la agenda de materia de promoción económica, que un gobernador pierde la vida viniendo precisamente de un evento de PBEC, la otra parte que quiero comentar tiene que ver con la atracción de inversiones dejando muy claro también las limitaciones y los retos tan importantes que en materia de atracción de inversión tenemos los estados porque la Ley de Inversión Extranjera es totalmente de carácter federal. Entonces, es un problema en un viaje de promoción convencer a alguien a una empresa, un empresario, de invertir en México particularmente en Colima y ya que lo traigo a México lo tengo que sentar con el gobierno federal, entonces el inversionista va a decir, oye, y ¿por qué? Si me traes tú y me convences tú de invertir en Colima ¿porque termino tratando con un orden de gobierno que es otro y que no ha manifestado el interés y el entusiasmo para apoyar la inversión como si se evidencia a nivel estatal? Entonces empezamos con muchos problemas, porque si hay que atender un problema ambiental, pues es una normativa de carácter federal. Si necesitas suministro de insumos energéticos, gas natural, energía eléctrica, lo que sea también son materias federales. Si necesita resolver un problema de agua, es un problema federal, si tiene que contratar gente, pues es ley federal de trabajo, entonces se vuelve muy difícil porque los gobernadores hacemos mucho trabajo de promoción, mucho de eso es exitoso, se convence a alguien de venir a invertir en México pero luego nos topamos con la normativa Federal y el empresario se confunde porque me dice, oye, la ley es federal todas las normativas Federal pero pues el entusiasmo y el apoyo lo veo en ti. Entonces caemos ahí un poco en una contradicción o una incongruencia, no por ello los gobernadores han dejado de hacer tareas de promoción, intentando también fungir como gestores con el gobierno federal para convencerlos de la importancia de la inversión y de que apoyen con los trámites normativos. Voy a dar un ejemplo, cuando logramos la inversión en Manzanillo de la regasificadora, es un proyecto en el que yo empecé a trabajar en el 2004, finalmente la compra de gas se licita en él, se publica en el periódico oficial a mediados del 2000, este que habrá sido yo creo que sí a mediados del 2006, un par de años después. La regasificadora es un consorcio asiático formado por dos empresas japonesas y una

empresa coreana, perdón, dos empresas coreanas y una japonesa. Ahí se abrió la posibilidad de hacer un nuevo puerto en Manzanillo y nosotros conseguimos a un grupo de inversionistas que tenían la capacidad económica, la intención, la visión de ellos hacer el puerto, es decir, que no fuera un puerto ni federal, ni estatal, sino un puerto privado. Por lo tanto se resolvió el principal problema para la construcción de infraestructura que son las limitaciones presupuestales. ¿Por qué? Porque la inversión se iba a canalizar a través del sector privado, pero el gobierno federal no compartió la visión, ellos decían que el puerto tenía que ser un puerto Federal y tenía que ser una extensión de la concesión actual de la API Manzanillo. Una extensión, una ampliación y no un nuevo puerto de carácter privado; la diferencia digamos, en esas visiones hizo que finalmente la inversión no se diera. Entonces, pues sí hay estas dos, esta parte fundamental que es la promoción económica y la atracción de inversiones, pero pues esos son los retos que enfrentamos.

A: Sí, ciertamente, son muchos, son muchos retos como he podido apreciar gracias a sus respuestas. Ahora, cambiando un poco de tema, ya vimos los intereses, las acciones, la priorización que usted y su gobierno le daba. Quisiera preguntar un poco más sobre la estructura interna, es decir, **¿Existía un encargado o encargada de la acción internacional en su conjunto?**

J: A ver, no, no en su conjunto, o sea, no había una, no existe en la Ley Orgánica [Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima] una figura única que englobe como un paraguas global institucional todas las actividades de relaciones, digamos, en materia de relaciones internacionales o política exterior, insisto, la parte más específica en la ley está en la Secretaría de Fomento Económico. Existían, eso sí, responsables por área, o sea, en la parte de fomento económico, si hay una Dirección de Promoción y Atracción e Inversión. Y lo que sí existía, pues era un gabinete de coordinación, o sea, no había una figura específica, pero gabinete de coordinación que permitía este, pues que las acciones tuvieran una visión única y una dirección exclusiva, que no anduviera a cada quien por su lado. Te voy a dar un ejemplo en el año 2004 yo era en ese momento secretario de fomento económico se organizó el segundo foro de gobernadores del Pacífico mexicano que somos 11 estados es de Baja California hasta Chiapas y es un foro en el cual se pretende coordinar una política pública de abordaje al Pacífico y particularmente a Asia-Pacífico que es una enorme región del planeta y de lo más dinámico desde el punto de vista económico. Yo intenté, ya como gobernador revivir el foro de gobernadores del Pacífico mexicano en lo que hubiera sido el tercer foro. Que a mí me tocó organizar el segundo foro como secretario de fomento económico y ya me hubiera tocado ser protagonista como gobernador en el tercer foro. Lamentablemente, no se dio, este, porque es un foro en el que si no va, por lo mismo que te comenté, si no tenemos la presencia con 11 gobernadores y de la autoridad federal, en un tema donde la autoridad federal es fundamental, pues pierde sentido, o sea, sería anecdótico ¿no? Que se junten 11 gobernadores a definir cómo abordar el Pacífico mexicano, hacia la cuenca del pacífico sin la presencia de la autoridad federal. Si no está el presidente de la república con sus principales secretarios, pues entonces no tendría efectos y ya básicamente [es] anecdótico. Y por lo tanto, no se pudo llevar a cabo el Tercer Foro, porque no logramos la coordinación en las agendas para tener la presencia de la autoridad federal y eso se da en un gabinete de coordinación. Si no hay una figura exclusiva responsable de esa materia, pero si va a participar ahí fomento económico,

turismo, cultura pues se da a través de un gabinete de coordinación y cada quien dentro de sus atribuciones y facultades hace la tarea que le corresponde.

A: Excelente, muchísimas gracias. Ahora bien, veo que. ¿Está todo bien?

J: Sí, voy a pedir nada más agua. Ahorita que nos haga caso el mesero.

A: Ah, okay. Usted ha hablado constantemente de la necesidad de coordinación con las autoridades federales, como un reto importante **¿Sería justo calificarlo así?**

J: Sí, yo creo que una de las ausencias en política pública para hacer mucho más eficientes en materia de atracción de inversiones, es que, exista esa mayor coordinación, o sea, no pretendería modificar el marco legal para delegarle funciones a los estados. Porque si hay materias que rebasan las fronteras políticas estatales. Y que no sería conveniente que un tema como el agua, por ejemplo se maneje diferente en Colima que en Jalisco porque además la lógica de la hidrodinámica no respeta ni obedece fronteras. Entonces tiene que tener una visión más alta, los temas contaminantes está bien que la normatividad en varias materias se maneje y tenga una visión Federal y no estatal, pero y por lo tanto mi propuesta no sería la delegación de atribuciones a los gobernadores; sería coordinación. Yo por ejemplo, haría un estudio de la cantidad de reuniones que ha habido entre gobernadores y el Presidente de la República para hablar de inversiones extranjera. Y estoy seguro, que en los medios de comunicación va a haber muy pocas, muy pocas referencias, es decir, si se necesita el tema, este fortalecer ¿no? Y haría una pregunta, por ejemplo, en Nuevo León el gobernador ha anunciado con bombo y platillo una inversión de una empresa que todos conocemos que es Tesla. Si el gobernador convenció a Tesla, si Tesla ya tenía entre sus definiciones estratégicas ir a Nuevo León, no lo sé, y hasta cierto punto es irrelevante. Porque no importa de quién es la medallita, de quién logró la inversión; lo que importa es que la inversión se haga. Y al momento de que la inversión se haga pues en realidad la participación del gobernador o de las autoridades estatales es muy pequeña o es mínima en relación a la intervención de la autoridad federal. Por lo tanto, se requiere esa coordinación, si la autoridad federal dice, no puede, no podemos garantizar el suministro de agua o no podemos garantizar el suministro de energía eléctrica. Pues la inversión se va a cancelar, así de sencillo y por lo tanto se vuelve clave esa mayor coordinación. Yo creo que la clave no es delegación, sino coordinación.

A: Excelente. Ahora, continuando con esta sección sobre interacción con otros actores, me gustaría plantearle, preguntarle. **¿Cómo se relacionó su administración estatal con otras entidades subnacionales, es decir, con los municipios; de cara a la interacción con el exterior?**

J: Bueno, a ver. Para empezar, Colima tiene 10 municipios y yo la verdad limitaría la participación en actividades de política exterior, de relaciones internacionales, pues, a unos cuantos municipios. Y en los otros municipios, si el estado tiene limitaciones, pues los municipios todavía más. Pero qué municipios si tenían mucha interacción, el más importante pues obviamente Manzanillo. Que ahí está el puerto, y es el, digamos, el destino turístico más importante, tenemos un aeropuerto internacional; el aeropuerto de Playa de Oro. Y bueno, pues es yo creo, que el municipio más activo en materia de relaciones internacionales, hacen sus propios esfuerzos de promoción económica y turística, están constantemente interactuando con el puerto, reciben turismo de todo el mundo, este promueven la cultura internacional, es decir, pues que en los restaurantes los meseros hablen inglés, por ejemplo, ¿no? En segundo lugar, yo pondría a Colima que también tiene, digamos, hermanamientos importantes. Yo recuerdo, yo fui

presidente municipal y teníamos hermanamientos con las ciudades hermanas de Minneapolis y en Minnesota ¿Cómo se llama la otra ciudad? Pues bueno, Minneapolis y otra ciudad, ahorita no recuerdo el nombre. Pero hay hermanamientos con varias ciudades, principalmente de Estados Unidos, aunque también con algunas ciudades de América Latina. Y yo pondría en tercer lugar a Minatitlán, que no obstante que es un municipio muy pequeño, yo creo que de los más pequeños en términos poblacionales, pero tenemos ahí una mina que muy importante que es Peña Colorada. Es la instalación de explotación de mineral ferroso más importante del país, en donde los dueños, es un consorcio entre dos empresas de carácter internacional; una es grupo Techint que son argentinos y ArcelorMittal que son de la India-Británicos. Y por lo tanto, hay mucha visita de empresas internacionales, etcétera, relacionados con la mina. Fuera de eso, estos [son] municipios en donde mayor actividad en materia de relaciones internacionales se realiza y se detecta, ya los demás municipios los veo más, más limitados. A lo mejor Villa de Álvarez por las cuestiones culturales, sobre todo las famosas fiestas de la Villa, la Petatera; que está declarada la Petatera como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO. También le genera vínculos en ese sentido de carácter internacional.

A: Es muy interesante verla la interacción de los municipios. También tendría yo una duda con respecto a la interacción con otro tipo de actores, no, en este caso la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales **¿Había alguna interacción con ellas con respecto a la acción internacional del Estado?**

J: Pero por supuesto que sí, de hecho no, no se pretendían ni se intentaban hacer giras de promoción por ejemplo, si no íbamos acompañados de las cámaras empresariales. Prácticamente en todas las visitas que yo hice a Los Ángeles para visitar el club de migrantes, siempre íbamos acompañados de representantes del sector empresarial; líderes empresariales o cámaras empresariales. Y bueno, se hacían reuniones protocolarias, por ejemplo, siempre terminamos la gira, que eran giras de un día máximo dos días. Yo llegué a ir a Los Ángeles ida y vuelta el mismo día, ¿no? Pero bueno, teníamos comidas o cenas, por ejemplo con el cónsul de Los Ángeles [cónsul de México en Los Ángeles], que ahorita el cónsul de Los Ángeles es embajador en Italia, este, Carlos García de Alba, por ejemplo, se llama. Y nos invitaba, terminábamos cenando en la en la casa del consulado, una cena que ofrecía el cónsul a la delegación de Colima. Donde íbamos, yo iba como gobernador me acompañaban un par de secretarios y cuatro o cinco líderes empresariales y la sociedad civil es fundamental que se involucre siempre. Yo destacaría por ejemplo, que también la sociedad civil se involucra y no solamente desde el punto de vista de líderes empresariales, sino líderes sociales. Para cuestiones de salud, para cuestiones ambientales, para cuestiones también de carácter cultural.

A: Muchas gracias, ha sido muy interesante. Ahora hay otro actor aquí que se ha mencionado bastante y sobre todo en la figura del Consulado [de México] en Los Ángeles que sería la Secretaría de Relaciones Exteriores **¿Cómo fue la relación con ellos?** Con respecto a la interacción del Estado en el exterior.

J: Bueno, la relación era muy estrecha cuando existía el programa 3x1 para Migrantes. Pero a partir del 2000. Yo fui gobernador hasta el 21 [2021] a partir del 18-19 [años 2018 y 2019] desapareció el programa de migrantes y entonces ya no había realmente una interacción como lo existió anteriormente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, se ve como una secretaría no solamente distante, sino desvinculada de las actividades con las entidades federativas. El programa de 3x1 nos mantenía con una

estrecha relación con la desaparición [del programa 3x1 para migrantes] si se da un poco algunas jornadas, por ejemplo para la emisión de pasaportes tienen una delegación en Colima que básicamente se dedica a la emisión de pasaportes y ya cada vez menos, muchos colimenses tienen que ir a conseguir su pasaporte a Guadalajara. En fin, entonces no, no hay mucha relación. De vez en cuando, nos hablaban para que recibiéramos algún embajador, oye el embajador, vamos a suponer Tailandia está interesado en ir a conocer Colima, conocer el puerto, tener reuniones con los empresarios. Bueno, inmediatamente corrían las puertas y se activaban las agendas, no, pero era básicamente ese tipo de actividad.

A: ¿Hubo relación con algún otro dependencia federal?

J: Bueno, sí, también había mucha relación. A ver, si quiero dejar muy claro, que como los gobiernos estatales [en Colima] están a la mitad de los sexenios federales, los gobernadores [de Colima] convivimos siempre tres años con un presidente y el segundo tercio [en referencia a la segunda mitad de su periodo constitucional] con otro presidente. Entonces, en mi caso, los primeros tres años con el presidente Peña Nieto fueron radicalmente diferentes que con el presidente López Obrador. Yo, por ejemplo, en la interacción con el gobierno federal en los primeros tres años con el presidente Peña Nieto era muy intensa, yo llegaba a venir a la ciudad de México, eh, prácticamente una o dos veces a la semana.

Pero ya con el presidente López Obrador a partir del 2018, que fue mi segundo tercio [en referencia a la segunda mitad del periodo constitucional] este, pues ya no, yo creo que pudieran pudieron pasar de 4 a 6 meses sin venir a la ciudad de México porque se desarticuló el aparato federal, por ejemplo, ya mencioné lo de Relaciones Exteriores con un programa muy específico que era 3x1, pero quiero mencionar otro la Secretaría de Economía, este la Secretaría de Economía pues había una relación muy, muy estrecha no solamente en materia de inversión extranjera, sino en muchísimas otras como el apoyo a las pymes, no, y eso se acabó por completo y yo no volví a ver en mi segundo tercio [en referencia a la segunda mitad de su periodo constitucional], no volví a ver nunca más, ni siquiera sabía, quién era quién era el responsable de la Secretaría de Economía porque no tenía ninguna importancia, o sea, se desarticuló el aparato público federal y por lo tanto la interacción tan importante que existió en el primer tercio en los primeros tres años cambió radicalmente, prácticamente a cero en el segundo trienio.

A: Ya veo, ahora, ya en la sección de conclusión. Quisiera rescatar en términos generales **¿Cuáles considera que fueron las mayores dificultades en torno a los asuntos internacionales de su gobierno?** Por supuesto, tomando en cuenta este escalonamiento que se da con los periodos federales.

J: Bueno, yo creo que en todo gobierno la dificultad más importante que enfrentamos es la restricción presupuestal, por ejemplo, yo platicaba con el gobernador de Aguascalientes que a mí me tocó unos años con Carlos Lozano, y ya después me tocó con Martín Orozco como gobernador. Y la presencia tan importante que tiene Japón en Aguascalientes por la Nissan obliga que el gobernador tenga que ser una gira de trabajo en Japón por lo menos una vez al año. Y lo tomo esto como ejemplo, porque también la presencia del puerto de Manzanillo obliga a que el gobernador de Colima tenga que estar en los principales puertos de Asia Pacífico, sí, pues no sé si una vez al año, pero sí con frecuencia para pues mantener siempre la relación y ver cómo incrementar el volumen de carga, las navieras interesadas en hacer escala en Manzanillo, etcétera. Y la restricción más importante para poder hacer esas giras de

trabajo, pues yo diría hay dos. La más importante es la restricción presupuestal porque son giras de trabajo que cuestan dinero, alguien va a decir, bueno, mejor compremos material de curación o refacciones el aula de digital de una escuela yo que sé. Digamos, los recursos siempre van a ser limitados y las necesidades son infinitas, no, pero la a segunda restricción yo diría que es política. Porque el gobernador para que se ausente más de dos semanas del Estado tiene que pedir permiso al Congreso [del estado] y si el congreso es de oposición, pues nunca lo van a autorizar. Argumentando que es turismo político que no se obtiene un resultado que no se, que no se va a concretar ninguna inversión y la verdad de las cosas es que es difícil ganar ese debate porque en muchas giras de promoción es probable que no se obtengan resultados. Pero el político en un Congreso como diputado, pues no, solamente no lo entiende, sino que además si es de oposición, pues en el debate público lo que quiere es ya regresó el gobernador de una gira promoción ¿qué resultados obtuvo? ¿qué inversiones trajo? y nosotros sabemos muy bien, por ejemplo, alguien que es empresario, no. Vamos a suponer un hotelero que está en el sector turístico, si hay una feria de turismo en España, pues a ese empresario le conviene estar presente con un stand promoviendo su hotel como destino en esa feria en España. ¿Podemos garantizar que derivada de la presencia en un stand en la feria española va a recibir turismo español en la próxima temporada ese hotel? Pues no, no lo podemos garantizar, pero aun así se tiene que estar haciendo la promoción, y lo que hacen los gobernadores es muy parecido se hace una promoción en donde a veces obtiene resultados y a veces no, lo que sí es cierto es, que si de 10 viajes de promoción con una inversión importante que se obtenga en 10 años se pagan todos los viajes, pero en el debate público es muy difícil explicar eso.

Y seguramente en el siguiente informe cuando vaya el gobernador a comparecer o llamen a un secretario de comparecer, le van a decir en este año ustedes fueron a tal gira de promoción, ¿qué resultados hubo? y es muy complicado en el debate turista en el debate político decir pues hasta ahorita nada no este, pero bueno, no obstante las restricciones presupuestales y la dificultad en el debate público; las giras de promoción se tienen que hacer y se tiene que seguir haciendo un esfuerzo para atraer inversión.

A: Igual brevemente, usted ha mencionado en toda esta entrevista, diferentes acciones que pudieran mejorarse. En términos generales **¿Cómo consideraría que se puede mejorar la actuación del gobierno en torno a esta interacción internacional?**

J: Pero yo creo que es un cambio, lo que se puede mejorar es un cambio gradual de visión al sector externo, o sea la economía está globalizada, no, no obstante que desde la caída del muro de Berlín el proceso de globalización se aceleró. El mundo bipolar después de la Guerra Fría da paso a una interacción globalizadora estaban los que se oponían, los famosos globalifóbicos, que se hacían manifestaciones cuando se juntaba el Grupo de los Siete, pero con todas las problemáticas y defectos que pudiera tener la globalización la realidad es que el mundo sigue globalizado. Se han regionalizado algunas zonas del planeta, se han incrementado algunas restricciones proteccionistas, pero seguimos globalizando, entonces lo que necesitamos para mejorar es entender, que estamos insertos, pues en un mundo globalizado. Y por lo tanto, la importancia de una visión de lo que se conoce o se ha denominado la famosa aldea local inserta en un mundo globalizado es una interacción que el gobernante debe de entender. Para que guíe sus políticas públicas, sus decisiones y su desarrollo institucional y normativo con esa visión. Si no tenemos esa cultura o ese

entendimiento de esa visión globalizadora, pues entonces las decisiones en consecuencia no van a ir en esa dirección, y por lo tanto, yo creo que es un tema más de cultura del gobernante como factor de cambio para mejorar todo aquello que tenga que ver con lo normativo y lo institucional en aras de ir mejorando nuestras relaciones internacionales y nuestra interacción con el mundo más allá de nuestras fronteras políticas.

A: Excelente, ahora sí última pregunta. Si tuviera usted la oportunidad de repetir el cargo, este es un [escenario] hipotético **¿Qué haría diferente en torno a la interacción internacional del estado de Colima?**

J: Bueno, es una pregunta complicada, porque no puedo dejar de circunscribir, que lo que se hizo, no puedo dejar de reiterar, que lo que se hizo se circunscribe a, este a coyunturas o a circunstancias muy específicas ¿no? Por ejemplo, si yo fuera gobernador otra vez, pues yo creo que no enfrentaría otra pandemia. Mucho de lo que se hizo, pues se decidió por esas esas circunstancias, no este, pero por ejemplo, yo tuve que cancelar dos años, la Feria de Todos los Santos, yo tuve que suspender mis giras de promoción porque ya no podías viajar en el 2020 y 21 estaba mal visto viajar, este a mí me hablaban los migrantes me dicen oye gobernador, tú vienes aquí a visitarnos una vez al año y los últimos dos años ya no viniste. Bueno, pues sí, porque no podía ir, en el 2020 era imposible ir y en el 2021 se empezó a abrir un poquito pero seguía viendo muchas preocupaciones

Entonces la decisión de qué volvería [a hacer] si volviera yo a ser gobernador, qué haría distinto tendría que circunscribirse a un escenario normal, digamos. Y no a los escenarios extremos que vivimos, yo como gobernador viví la peor pandemia en seis años, que generó una de las más graves contracciones económicas también de los, de muchos años. Nosotros tenemos un problema sanitario, un problema económico y un problema institucional porque como te dije el cambio de régimen en el 2018 con la llegada del presidente López Obrador modificó por completo la forma de hacer las cosas en el gobierno, el andamiaje institucional, las normativas, las políticas públicas este, la cultura política para lograr resultados lo cambió; entonces es un cambio de régimen que también es, forma parte de los escenarios extremos que tuvimos nosotros que enfrentar en ese periodo.

Pero bueno, quitando los escenarios extremos y yéndonos hacia una escenario más central, este yo creo que sí, si hacemos el recuento de las giras de promoción y sobre todo de la presencia de Colima en ferias internacionales de diferentes tipos. Buscaría tener una mayor presencia, o sea contrario a lo que hizo el gobierno federal que suprimió por ejemplo, desapareció por completo ProMéxico que nosotros utilizábamos mucho ProMéxico y nos parecía, que funcionaba razonablemente bien, desapareció el CPTM que es el Consejo de Promoción Turística de México.

Eran dos, dos elementos fundamentales, dos herramientas muy importantes que nos ayudaron a los Estados en la promoción tanto turística como económica. Y desaparecieron, yo haría lo contrario. Yo hubiera, yo fortalecería la presencia en el caso del gobernador de Colima este, en el resto del mundo a través de estrategias, que pues nos permitan promocionar más a Colima y ponerlo más en el en el plano internacional.

A: No pues muchísimas gracias señor gobernador.

J: A ver si notas faltó algo. Pues yo creo que nada más agregaría, agregaría dos cosas. La primera, es la importancia que tiene la Universidad de Colima. Que si bien, es cierto que no es gobierno del estado. Pero la Universidad de Colima coadyuva

también yo diría pues en muchas materias pero principalmente dos, tiene departamentos académicos especializados, por ejemplo, el Centro de Estudios de la Cuenca del Pacífico que por ejemplo en la elaboración en la organización del foro, el segundo foro de gobernador del Pacífico mexicano, pues el Centro de Estudios de la Cuenca del Pacífico fue fundamental, para poner las tesis sobre la mesa, este el intercambio académico que hace del cual tú también fuiste parte donde busca la internacionalización de los estudiantes colimenses este, pues es importante, ¿no?

Y yo mencionaría dos acciones más del Gobierno del Estado una es también la el reconocimiento al sector exportador. El sector exportador colimense pues está permanentemente abriendo mercado en el resto del mundo y los exportadores tienen muy claro, si su mercado su objetivo, es Europa Estados Unidos Asia y entonces existen programas para ayudarlos, no solamente abrir mercado, sino mejorar su planta productiva, muchos de programas también lamentablemente desaparecieron a partir del 2018. Pero el sector exportador es fundamental porque es un motor de la economía local y es un generador de empleo.

También mencionaré otra acción que hicimos en varias ocasiones y que tiene que ver con una de las reflexiones que es la promoción sobre todo turística y cultural que se hace de Colima aquí en el en la República Mexicana y mencionaría, por ejemplo, pues que aquí con Coyoacán hicimos un evento que se llamó Colima en Coyoacán participó, el alcalde que en ese momento ¿cómo se llama este alcalde? Bueno, el alcalde [Manuel Negrete Arias] fue futbolista en Los Pumas y fue el que metió el gol famoso en el 86 [1986] y hay una escultura de él, creo que es está clasificado como el gol más bonito de la historia y bueno, él era el alcalde de aquí y tuvimos muchas, muchas actividades de Colima en Coyoacán buscando que la gente de Coyoacán conozca Colima y nos fuera a visitar allá. Y lo pongo como ejemplo el Colima en Coyoacán, porque hicimos muchas, muchas otras. Nuestro siguiente evento de promoción iba a ser Colima en Azcapotzalco porque el presidente municipal de Azcapotzalco es de origen colimense en ese momento Vidal Llerenas y lamentablemente por la pandemia, tuvimos que cancelarlo, pero traíamos esa dinámica de promoción también al interior de la República Mexicana y pongo esos ejemplos.

A: Pues muchísimas gracias señor gobernador ¿Tiene algo más que agregar?

J: No, yo creo que con eso se cubriría, pues todo. Alejandro, muchas gracias.

A: No, muchísimas gracias a usted.

J: Espero que tengas una buena tesis.

[FIN DE LA GRABACIÓN]

Anexo D (Respuestas por escrito MAM)

SECCIÓN ASUNTOS INTERNACIONALES

1.- ¿Cuáles son las principales actividades de carácter internacional que realizaba el estado?

Respuesta:

Se hizo un análisis de que temas recomendaban los organismos internacionales que estuvieran impulsando los estados o gobiernos subnacionales.

El Banco Mundial elaboraba el estudio Doing Business, para determinar cuál de los estados, era el que más facilidades otorgaba y el que menos costó salía la instalación de empresas.

La OCDE promovía que los países y estados, hiciera los trámites en línea vía internet, muy eficientes y con menos costos para los empresarios y para la población.

El BID, lanzó unos concursos, uno de ellos, para premiar a los estados o gobiernos subnacionales, que aprovechando las tecnologías de la información, les facilitara todos los trámites a los ciudadanos, y otro, un modelo de política pública que demostrase resultados muy positivos para la población.

2.- ¿Cuál era el papel de los Asuntos Internacionales en su gobierno?

Respuesta:

Aprovechar las recomendaciones o guías, sobre las mejores prácticas de gobierno a nivel internacional, aplicarlas por el gobierno que encabezaba y luchar por convertirlo en el mejor gobierno del país y uno de los mejores del mundo.

3.- ¿Cuáles son las motivaciones o por qué se llevaron a cabo acciones en torno a los Asuntos Internacionales de su gobierno?

Respuesta:

Cumplir el principal compromiso que ofrecí en campaña, convertir a Colima cómo el gobierno más eficiente del país, el gobierno que mejor atención le diera a la población.

4.- ¿Qué actores impulsaron las acciones y Asuntos Internacionales de su gobierno?

Respuesta:

Un equipo de funcionarios, que establecían los enlaces con los organismos internacionales, y la gran mayoría de colaboradores que propiciaban las mejoras en la prestación de los servicios.

5.- ¿Este tipo de acciones son vistas como prioritarias para la administración? ¿En qué sentido?

Respuesta:

El objetivo era que el gobierno de Colima, fuera el más eficiente del país, el que más facilidades le diera a su población cuando realizará cualquier trámite.

Se le pidió a cada titular de dependencia que pusiera por escrito todos los servicios que otorgaban a la población. Enseguida se les pidió que hicieran una priorización de esos servicios, poniendo como número 1, el trámite que más se tardaba y que más requisitos se pedían, como número 2 el que le siguiera atendiendo esos criterios y así, hasta enumerar la totalidad.

6.- ¿En qué temáticas desarrollaba actividades internacionales su gobierno?

Respuesta:

De todos los servicios que se estaban mejorando, se identificaba a cuáles de ellos le daba seguimiento los organismos internacionales, y sobre ellos, se establecía la comunicación.

La mayoría de ellos, tenían que ver, con las facilidades que se les daba a los emprendedores para que pudieran abrir y hacer operar negocios o empresas.

7.- ¿Con cuántos y con qué tipo de instrumentos de cooperación internacional contaba?

Respuesta:

Con la OCDE se firmó un convenio de colaboración, en el que establecía los criterios, para eliminar los trámites que no se necesitaban, de los que se necesitaban, se hacía una re ingeniería de proceso, se quitaban procesos y solo se dejaban los estrictamente indispensables, se hacía una evaluación y solo se dejaban los que el costo beneficio fuera positivo, de los procesos o pasos que se dejaban, se cuidaba que durara el tiempo mínimo indispensable y se cuidaba que todos los procesos que fuera posible, la población hiciera los trámites en línea vía internet.

Con el Banco Mundial, analizábamos los trámites que le daban seguimiento, de esos en particular se cuidaba que los requisitos que se pedían fueran los mínimos indispensables, que el tiempo que se tardara en hacer el proceso fuera el menor posible, y que el costo de los trámites fuera lo menos posible, y que los emprendedores unieran hacer los trámites en línea vía internet.

Con el BID, se analizaban los términos de las convocatorias que emitía, como cada dependencia tenía proyectos específicos para beneficiar a la población, se cuidaba que cumplieran con todo un proceso de identificación, de implementación y de resultados, se veía cuál de los proyectos más aplicaba a la convocatoria, se cuidaba de cumplir con todos los requisitos y se presentaba la propuesta.

8.- ¿Con qué países, ciudades, organismos internacionales u otro tipo de actores llevaban a cabo estas actividades?

Respuesta:

Con el Banco Mundial en el estudio Doing Bussines. Con la OCDE. Con el BID

9.- ¿La acción internacional de su estado cuenta con una estrategia o planeación? De ser así, ¿cómo se define esta?

Respuesta:

Había toda una estrategia para relacionar y priorizar las mejoras, pero especialmente para definir e implementar cada una de las mejoras en los trámites y servicios que el gobierno estatal prestaba a la población.

La relación o vínculo con los organismos internacionales, como forman parte de su catálogo de servicios o de su plan de trabajo, solo era identificar la persona o funcionario de la institución que podía fungir como enlace y seguir los procesos que tienen establecidos.



1.- ¿Existía un encargado o encargada de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?

Respuesta:

No lo contemplaba el organigrama del gobierno del estado, pero se designaron 2 de los colaboradores de la administración un hombre y una mujer que fungieron como enlaces con los organismos internacionales.

La mujer incluso, cuando terminamos la administración, fue invitada a colaborar en la oficina en México de la OCDE.

2.- ¿Cuál era el nivel de estudios completado por el responsable de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?

Respuesta:

Lic. Adriana Gracia Campos, licenciatura y maestría.

Efrén Díaz Castellero, grado de licenciatura y 3 diplomados.

3.- ¿Cuál era el área de formación profesional del responsable de los Asuntos Internacionales en el estado de Colima?

Respuesta:

La Mtra. Adriana García Campos. Licenciada en Administración de Empresas una maestría en Ciencias con especialidad en Finanzas.

El Lic. Efrén Díaz Castellero. Licenciado en Economía, con 3 Diplomados y uno de ellos en Mejora Continua.

4.- ¿Cuántos años de experiencia tenía el responsable de los Asuntos Internacionales en esta materia?

Respuesta:

2 años, porque esa labor ya la hacían desde que nos apoyaron en el Ayuntamiento de Colima, que estuve de Presidente antes de llegar a la gubernatura.

Los 6/años del gobierno del estado.

5.- ¿En qué área era la experiencia previa del responsable del área encargada de los Asuntos Internacionales?

Respuesta:

En la mejora regulatoria, que fue, lo que nos vinculó con los organismos internacionales.

6.- ¿Él o la encargada de los Asuntos Internacionales dominaba algún idioma extranjero?

Respuesta:

Ambos dominan el inglés, además del español.

SECCIÓN ORGANIZACIÓN DEL ÁREA

1.- ¿En su gobierno se tenía una unidad administrativa específica para atender los asuntos internacionales de su municipio/estado?

Respuesta:



2.- ¿De qué forma estaban definidas las funciones de la unidad administrativa que se encarga de los Asuntos Internacionales de su municipio/estado?

Respuesta:

La Mtra. Adriana García, se encargaba de ser el enlace con la OCDE. Cada dependencia del gobierno del estado, que debía hacer mejoras, integraba un equipo de colaboradores que eran los responsables de definir los planes para la mejora, en donde ponían por escrito todas las actividades que se debían realizar, el responsable y la fecha en que se debía cumplir. La Mtra. Adriana le daba seguimiento al plan de trabajo para asegurar que se implementara en los tiempos que se programaban.

El Lic. Efrén Díaz, se encargaba de ser el enlace con el BID. Determinaba lo que requería de las diferentes dependencias del gobierno del estado, éstas ponían por escrito las actividades que requería hacer para cumplir con la parte que les correspondía, a cada actividad se le ponía responsable y fecha de cumplimiento. El Lic. Efrén Díaz le daba seguimiento al plan para asegurar que se cumpliera en los tiempos establecidos.

El enlace con el Banco Mundial, era el Lic. Efrén Díaz Castellero, pero para cumplir con todos los temas que analizaba el Banco Mundial, tanto la Mtra. Adriana García como el Lic. Efrén Díaz, le daban seguimiento a los planes de trabajo para asegurar que se cumplieran en los tiempos acordados.

3.- ¿Cuál era el número de empleados de la unidad administrativa que se ocupa de los Asuntos Internacionales en su municipio/estado?

Respuesta:

1. ¿De quién o de qué unidad administrativa dependían directamente?
2. En adición a sus funciones relativas a los asuntos internacionales y/o cooperación internacional ¿Contaban con otras?

SECCIÓN GESTIÓN DE LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

1.- ¿De qué forma estaban contemplados los Asuntos Internacionales en la planeación de su municipio/estado?

Respuesta:

En realidad surgieron como iniciativa de quienes llegamos a la administración en 2009, no porque estuviera, o esté contemplada en la reglamentación o en los planes normales de gobierno, y se da como resultado de que establecimos compromisos en campaña de mejorar la eficiencia de los trámites que hace la población ante el gobierno, y que hay iniciativas de las instituciones internacionales que apoya e impulsa ese tipo de mejoras.

2.- ¿Con qué tipo de recursos financieros, en especie o presupuestarios contaban?

Respuesta:

Había Organismos internacionales como la OCDE, que para cubrir los costos que representaba su asesoría, se firmaba convenios y se establecía un monto a cubrir, el cual se incluía en el Presupuesto de Egresos y se aportaba.

Había estudios como el Doing Business, que el costo lo cubría la Secretaría de Economía del Gobierno Federal.

Había concursos como los que hacía el BID que no representaba costo la participación.

Los sueldos, materiales y servicios generales que se requerían para cubrir el personal que fungía como enlace con los organismos internacionales, los de la Mtra. Adriana García se cubría como parte del Presupuesto autorizado a la Secretaría de Fomento Económico, y el del Lic. Efrén Díaz Castellero, se incluía en el Presupuesto autorizado a la Dirección que él encabezaba.

3.- La unidad administrativa que se ocupaba de los Asuntos Internacionales en su municipio/estado ¿contaba con un sistema de seguimiento y evaluación en esta materia?

Respuesta:

Por supuesto que sí. Había dos sistemas de seguimiento y evaluación.

Uno de ellos, era para los temas relacionados con los organismos internacionales, y los responsables eran la Mtra. Adriana García y el Lic. Efrén Díaz Castellero.

El otro era para todos los temas de la Administración estatal. Todas las dependencias del estado, tenían las tareas ordinarias, y tenía tareas estratégicas, éstas últimas, eran por lo menos 3 por dependencia, pero se cuidaba que mejorara de manera significativa la atención o la eficiencia con la que se prestan los servicios a la población.

Por cada tarea o mejora, se obligaba a que cada dependencia, pusiera por escrito, todas las actividades que se requerían para alcanzarla, a cada una de ellas se le ponía una persona responsable de atenderla y se le ponía la fecha en que se debía de realizar. Cada dependencia, tenía una persona responsable, de darle seguimiento a las tareas asignadas y era quien fungía como enlace con el equipo de seguimiento y evaluación.

Para este seguimiento y evaluación había un área especial que la encabezaba un Alemán Volker Lehr.

Los equipos de seguimiento revisaban de manera permanente, y cada mes había una reunión con los titulares de las dependencias, sus enlaces del seguimiento, y el equipo de evaluación le informaba al gobernador, cuáles dependencias estaban alcanzando sus metas, cuáles tenían retraso y las razones y las acciones complementarias para ponerse al corriente y donde había problemas, con la presencia del gobernador se tomaban las decisiones para superarlos.

4.- ¿Este sistema de seguimiento y evaluación está vinculado al Plan Municipal/Estatal de Desarrollo o al documento que guía las acciones en materia de cooperación internacional?

Respuesta:

Este sistema de seguimiento y evaluación que implementamos en nuestra administración, fue a iniciativa nuestra, porque era la única manera de lograr que todas las dependencias estuvieran dando resultados paralelamente.

Ni la normatividad en el estado y municipios, ni los planes normales de gobierno, establecen un mecanismo claro de seguimiento y evaluación que tanto bien hace donde se establecen.

5.- ¿De qué manera se transparentaban los Asuntos Internacionales de su gobierno?

Respuesta:

No había un sistema propio de transparencia para los Asuntos Internacionales.

La OCDE, tenía su propio sistema para ir presentando evidencias de los procesos que íbamos cumpliendo.

En el caso del Banco Mundial, tenía su equipo que venía al estado, y aplicaba su propio sistema para conocer ante cuantas dependencias se hacían los tramites, el tiempo que tardaban y los costos de cada trámite y con base en ello emitían sus calificaciones.

En el caso del BID, se enviaba la documentación y la evidencia en los términos que ellos lo pedían. Cuando se pasaba a los procesos finales, integraban su propio equipo y los enviaban al estado para constatar directamente con la población que utilizaba los servicios o ellos mismos hacían algunos trámites para constatar lo que había informado.

6.- ¿Cómo comunicaron ante la ciudadanía las acciones internacionales del estado de Colima?

Respuesta:

Se tenía un sistema o estrategia de comunicación, en el cual primero se diseñaba un modelo de comunicación cuando se lograba cada mejora, siempre se hacía un evento en el que dos o tres personas de la comunidad hacían físicamente el trámite que se mejoraba, después el responsable de lograr la mejora, explicaba cómo estaba antes y los tiempos que se tardaban, el proceso de reingeniería que se llevó a cabo y los tiempos ahora que los usuarios ya pudieron comprobar, se tenía una intervención de la persona usuaria donde siempre agradecía esos esfuerzos, posteriormente se informaba por parte del gobernador de la mejora en los diferentes programas de radio y de televisión.

Cuando se obtenían los reconocimientos de los organismos internacionales, se sacaban evidencias de la entrega de dichos reconocimientos, se elaboraban las notas informativas, se lograba que se publicaran en todos los medios, impresos, en radio y en televisión. Posteriormente había una gira de entrevistas para gobernador con los diferentes medios, para hablar y mostrar las evidencias de los reconocimientos obtenidos como equipo todos los colaboradores del gobierno del estado.

SECCIÓN COMUNICACIÓN CON OTROS ACTORES NACIONALES

1.- ¿Cómo se relacionó con los municipios del estado en torno a los Asuntos Internacionales de su gobierno?

Respuesta:

Muchos de los servicios que eran evaluados por los organismos internacionales, principalmente los del Banco Mundial, una parte los hacían los Ayuntamientos y otra parte el gobierno del estado. Como nos interesaba que los Ayuntamientos mejoraran también para tener la oportunidad de estar entre los mejores, en muchos casos el

gobierno del estado les ayudaba a desarrollar el software que se necesitaba para facilitar los trámites o que éstos fueran en línea vía internet, también se les ayudaba con el 50% y en ocasiones el 100% de los equipos y mobiliario que necesitaban, incluso el 50% de la adecuación de los inmuebles donde debían operar las mejoras. Cuando algún Presidente o Presidenta no atendía las mejoras, el gobernador y su equipo tenía reuniones con los empresarios, se les explicaba los beneficios que ellos tenían con las mejoras, lo veían en otros Ayuntamientos que ya lo habían implementado, y se les explicaba que en ese municipio no se podían alcanzar las mejoras por el rechazo del Presidente Municipal, se les pedía a los empresarios dos cosas, que pidieran audiencia con su Presidente (a) para pedirle que hiciera las mejoras que las tenían otros Ayuntamientos, y que hicieran declaraciones a los medios de comunicación cuestionando la incapacidad de su Presidente (a) por no poder mejorar lo que otros Ayuntamientos ya lo habían logrado.

2.- ¿Cómo se relacionó su gobierno con actores no estatales? (ej. ONG's).

Respuesta:

En ese tiempo, no eran muchas las ONG's, pero de los temas que evaluaban del gobierno del estado, se les daba las facilidades para que tuvieran todos los elementos para hacer las evaluaciones.

En algunos de los temas más delicados que se nos presentaron, como fue el de la inseguridad, nosotros mismos, propiciamos la participación de la sociedad, se hizo un trabajo en equipo que nos dio muy buenos resultados, el tema de la inseguridad, junto con el de prevención de adicciones fue motivo de uno de los premios del BID.

3.- ¿Cómo fue la relación con la SRE?

Respuesta:

Fue de respaldo de la Secretaria de Relaciones Exteriores, principalmente cuando a invitación de la OCDE visitamos sus instalaciones en París, Francia, donde participamos en algunos eventos que organizaron y nos entregaron reconocimientos, incluso fuimos invitados especiales en la embajada de México en Francia.

4.- ¿Se relacionó con alguna otra dependencia federal en torno a sus Asuntos Internacionales?

Respuesta:

Sí, con la Secretaria de Economía del Gobierno Federal, que era la principal impulsora en México de que los gobiernos estatales, tuviéramos relación y acuerdos con organismos internacionales para la mejora de los trámites de gobierno.

SECCIÓN DE CONCLUSIÓN

1.- ¿Cuáles considera que son las mayores dificultades en torno a los Asuntos Internacionales del gobierno?

Respuesta:

El problema real, radica en que los gobiernos locales y creo que el federal en esta etapa, no le dan la importancia, ni propician que los gobiernos en México en sus 3 niveles, que tengan como meta trabajar en la Mejora Regulatoria, que incluso hay una ley, que en este periodo nadie respeta.

Cuando hay un gobernante, que en lo particular, se proponga trabajar en la Mejora Regulatoria, están los organismos internacionales, incluso deseando que aprovechen

todas las experiencias y modelos que tienen para que se puedan lograr mejoras excepcionales.

2.- ¿Cómo considera que se puede mejorar la actuación del gobierno en torno a sus Asuntos Internacionales?

Respuesta:

Que el Presidente de la República y su equipo, realmente tengan deseos de que en nuestro país se hagan los trámites cada más eficientes, que lo impulse para su nivel de gobierno, pero que motive y estimule a los otros dos niveles de gobierno para que también se metan en esa dinámica. Desafortunadamente, desde mi perspectiva, con el gobierno federal actual, y ya no se diga con el gobierno del estado actual, hubo un retraso espantoso en torno a los grandes avances que Colima ya tenía.

Se requiere que quienes encabecen los gobiernos estatales y municipales, traigan la convicción y se pongan como meta servir realmente a la población. Porque hay una Ley de Mejora Regulatoria que con los gobiernos actuales es letra muerta y han provocado un terrible retraso.

3.- ¿Cómo ve a futuro la importancia de una agenda internacional para el estado de Colima?

Respuesta:

Es verdaderamente prioritaria, desafortunadamente en la gran mayoría de los casos, el gobierno estatal y salvo uno o dos Ayuntamientos han hecho esfuerzos por lograr algunas mejoras, pero ni los actuales, ni los candidatos, por lo menos hasta ahorita que arranca las campañas locales no han hecho ningún comentario de las mejoras, ni mucho menos de vincularse o aprovechar los Organismos Internacionales.

En Colima, la única institución que tiene todo un programa de trabajo y coordinación en temas internacionales es la Universidad de Colima y merece todo mi reconocimiento.

4.- Si tuviera la oportunidad de desempeñar su cargo de nueva cuenta ¿Qué haría en torno a los Asuntos Internacionales del estado?

Respuesta:

Volvería a establecer convenio de colaboración con los Organismos Internacionales que ya conocemos.

Investigaría que otros Organismos Internacionales han desarrollado tareas o modelos que apliquen en el estado y establecería convenios de colaboración.

5.- ¿Qué es lo que no haría?

Respuesta:

De los Organismos Internacionales que ya conocemos, pondríamos por escrito todos los temas que nos permite aprovechar sus recomendaciones y modelos, cuidando que logre en el estado los mayores beneficios para la sociedad.

De los nuevos Organismos Internacionales, se investigaría qué modelos o recomendaciones tienen para los estados, se verían cuáles se podrían aprovechar, se formalizaría el convenio y se aprovecharía para llevar los mayores beneficios posibles a la población.

6.- ¿Qué le recomendaría a otras y otros que en el futuro se encuentren en el cargo que usted desempeño?

Respuesta:

Primero, que pongan como una de las metas de gobierno hacer los trámites más eficientes de México y del mundo. Que investigue que Organismos Internacionales tienen sistemas o modelos desarrollados que pueden aplicar en sus municipios o estado, que hagan convenio con ellos, que con mucha disciplina y eficiencia apliquen esos modelos, que logren las mejoras y que les facilite la vida a la población y a los emprendedores.

