

# Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza\*

## University Paradiplomacy as an Aid to Municipal Paradiplomacy from a Governance Perspective

*Daniel Añorve Añorve*\*\*

 <https://orcid.org/0000-0002-9603-9676>

Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno

Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato, México

[danorve@ugto.mx](mailto:danorve@ugto.mx)

\* Proyecto El Museo Virtual de Ciudades Hermanas del Estado de Guanajuato: una Respuesta Contemporánea a la Creciente Internacionalización del Estado de Guanajuato. El proyecto concursó (y ganó el financiamiento) dentro de la Convocatoria Institucional de Investigación Científica 2021 (CIIC-2021) lanzada por la Dirección de Apoyo a la Investigación y al Posgrado (DAIP) de la Universidad de Guanajuato (UG). El proyecto tiene el número 069/2021.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales (UNAM). Profesor de tiempo completo del Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno de la Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato. Línea de investigación: paradiplomacia; deporte y globalización; geopolítica.

---

CÓMO CITAR: Añorve Añorve, D., Díaz Pérez, F. y Muñoz Ramírez, E. (2022). Paradiplomacia universitaria como auxiliar de la paradiplomacia municipal desde la gobernanza. *Secuencia* (114), e2004. <https://doi.org/10.18234/secuencia.v0i114.2004>



Esta obra está protegida bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Internacional.

## *Fernando Díaz Pérez*\*\*\*

 <https://orcid.org/0000-0003-2157-2035>

Departamento de Gestión Pública

Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato, México

f.diaz@ugto.mx

## *Emiliano Muñoz Ramírez*\*\*\*\*

 <https://orcid.org/0000-0001-5042-4686>

Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato, México

emmura6@gmail.com

*Resumen:* Los acuerdos de hermanamiento son los instrumentos de cooperación descentralizada más utilizados por los gobiernos locales. La realidad sugiere que suelen ser instrumentos con poca utilidad práctica. A través de un cuestionario se analiza la gestión e implementación de los acuerdos de hermanamiento por parte de 20 gobiernos municipales de Guanajuato y Oaxaca, México. Los resultados identifican una baja prioridad y atención por parte de los gobiernos municipales. Se sugiere que la paradiplomacia universitaria puede coadyuvar, desde el modelo de gobernanza, planteado por Hufty, a una mejor gestión e implementación de los acuerdos de hermanamiento.

*Palabras clave:* paradiplomacia; diplomacia universitaria; acuerdos de hermanamientos; gobernanza; gobiernos municipales.

*Abstract:* Sister city agreements are the most utilized instrument of decentralized cooperation by local governments. Evidence suggests that they are often of little practical use. The management and implementation of twinning agreements by twenty municipal governments in Guanajuato and Oaxaca,

\*\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Ciencia Política (UNAM). Director del Departamento de Gestión Pública de la Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato. Línea de investigación: paradiplomacia; gestión municipal.

\*\*\*\* Alumno de la licenciatura en Administración Pública de la Universidad de Guanajuato-campus Guanajuato. Becario del proyecto El Museo Virtual de Ciudades Hermanas, financiado por la Dirección de Apoyo a la Investigación y al Posgrado (DAIP) de la Universidad de Guanajuato. Universidad de Guanajuato. División de Derecho, Política y Gobierno.

Mexico, is analyzed through a questionnaire. The results show that they are given low priority and attention by municipal governments. It is suggested that based on the governance model proposed by Hufty, university paradiplomacy could contribute to better management and implementation of twinning agreements.

*Keywords:* paradiplomacy; university diplomacy; twinning agreements; governance; municipal governments.

Recibido: 28 de junio de 2021 Aceptado: 10 de diciembre de 2021

Publicado: 2 de septiembre de 2022

## INTRODUCCIÓN

Entre las modalidades para la conducción de la paradiplomacia, ninguna es tan paradójica como la de los acuerdos de hermanamiento (AH); por un lado, es la forma más común que adopta la actividad paradiplomática en México (véase Schiavon, 2015), por otro, podría ser la modalidad paradiplomática menos eficaz por lo que toca a resultados concretos. México contaba, para 2015, con 391 hermanamientos, lo que representaba 41.47% de los acuerdos interinstitucionales firmados por gobiernos locales (Schiavon, 2015, p. 119).<sup>1</sup> La pregunta rectora para esta investigación es, ¿de qué forma, desde un enfoque de gobernanza, podría la Universidad, como actor paradiplomático, coadyuvar en la gestión de los AH, aligerando las funciones que los municipios han sido incapaces de gestionar e implementar?

Este artículo tiene cuatro objetivos: 1) identificar el conocimiento y seguimiento que dan los municipios seleccionados a sus AH; 2) analizar las causas estructurales y prácticas que dificultan la gestión e implementación de los AH por parte de los ayuntamientos; 3) analizar el papel que la Universidad puede desempeñar como actor paradiplomático que facilite la paradiplomacia

<sup>1</sup> Schiavon (2020) no actualizó el número de AH un lustro después, pero nos ha facilitado el dato vía correo electrónico. Los AH para 2020 representan 363 de los Acuerdos Internacionales o el 33.18% del total de Acuerdos Internacionales.

municipal, auxiliando a los ayuntamientos en aquellas áreas en las que suelen ser rebasados por la inmediatez de su actuar cotidiano, y 4) sugerir, desde un enfoque de gobernanza, una participación estratégica de la Universidad, que coadyuve a los ayuntamientos a gestionar eficaz y racionalmente los AH.

El trabajo consta de cinco apartados. En el primero se hace una breve revisión de la literatura en torno a la paradiplomacia; el segundo analiza crítica e históricamente la evolución de los AH, desde su concepción como instrumento de posguerra hasta su carácter y lógica contemporánea; en el tercero se analiza la evolución que ha tenido la (para)diplomacia universitaria, presentándose una propuesta para la participación de las universidades como actor paradiplomático emergente, bajo un esquema de gobernanza; en el cuarto se analiza la aplicación de un cuestionario, vía transparencia a 20 municipios en Guanajuato y Oaxaca, desde un modelo de gobernanza para los AH; y, por último, se presenta una propuesta para la participación de las universidades como actores paradiplomáticos emergentes y el potencial que dicha participación puede tener para la racionalización de los AH.

## LA PARADIPLOMACIA

La paradiplomacia es un campo relativamente reciente de estudio académico, aunque ciertamente no es una novedad como realidad práctica (Zeraoui, 2016). En Argentina, Oddone, Rubiolo y Calvento (2020) dan cuenta del creciente, pero aún precario posicionamiento de la paradiplomacia dentro del currículo en Relaciones Internacionales. Zeraoui (2016) advierte sobre las limitantes e imprecisiones que tiene el concepto “paradiplomacia”; sin embargo, reconoce su valor y relevancia en ausencia de un término más adecuado. Abundan las definiciones de la paradiplomacia, por lo que revisaremos definiciones lo más genérico posibles. Para Kuznetsov (2015), la paradiplomacia es: “la forma de comunicación política para alcanzar beneficios económicos, culturales, políticos o de cualquier otro tipo, cuyo núcleo consiste en acciones autosostenidas de gobiernos regionales con gobiernos extranjeros y actores no gubernamentales” (p. 31). Esta primera definición parte de una lógica excluyente: la paradiplomacia es en esencia una actividad gubernamental (subnacional). Existen definiciones más incluyentes, que incluyen a actores no gubernamentales. Martins (2009) incluye a todos los actores con actividad internacional, sean o no estatales, lo que incluye a empresas y/o universidades: “procesos

de extroversión de actores subnacionales como estados locales y regionales, empresas, organizaciones no gubernamentales, que procuran practicar actos y acuerdos internacionales a fin de obtener recursos y resolver problemas específicos de cada área con mayor rapidez y facilidad sin la intervención de los gobiernos centrales” (p. 1).

Ante la proliferación de definiciones y acepciones, Zeraoui recomienda el uso de la paradiplomacia como un concepto paraguas. Para Oddone (2019), más allá de definiciones, amplias o restrictivas, lo cierto en el estudio de la paradiplomacia es que este debe darse desde al menos cinco perspectivas teóricas: 1) definición de actor internacional; 2) la política exterior; 3) el desarrollo territorial; 4) la integración regional y, 5) la gobernanza. En este trabajo tomamos en cuenta los numerales uno y cinco. Bontenbal y Van Lindert (2012) sugieren hablar, más que de paradiplomacia municipal, de cooperación internacional municipal (CIM), asumiendo que lo importante es la forma en que se conecta lo local a través del espacio. Según estos autores, actualmente cerca de 70% de las ciudades del mundo participan en una red municipal transnacional y los AH son un instrumento central de su actividad internacional (p. 189). Identifican cinco condiciones críticas que impactan en la calidad e intensidad de las relaciones de CIM: 1) la disponibilidad y calidad de la capacidad institucional; 2) la política y los intereses particulares; 3) la medida en que los objetivos de la CIM estén insertados en las estrategias nacionales; 4) la disponibilidad de recursos financieros, y 5) el proceso de intercambio de conocimientos y los flujos translocales.

En realidad, la paradiplomacia tiene una agenda muy diversa de acción. Jiménez recomienda no menospreciar factores tan importantes como la perspectiva medioambiental, la política y la cultural. Dentro de las tres modalidades de internacionalización territorial propuestas por Jiménez (2015): cooperación para el desarrollo, promoción o *marketing* territorial e inserción en redes, llama a superar la tradicional cooperación (Norte-Sur), buscando la existencia de socios activos y privilegiando una cooperación de tipo estratégica. Dentro de este entendimiento resulta muy importante la colaboración horizontal e intercambio de experiencias, la reciprocidad, interés y beneficios mutuos. Del trabajo de Días (2011) se desprende que en gran parte el desarrollo de redes no es sino la profundización de los AH de la posguerra, aun cuando en la actualidad, al ser las redes internacionales de ciudades, la forma más visible de cooperación internacional de los municipios, no guarden mayor relación con los AH. Jiménez (2015) considera la inserción en redes

como la modalidad más innovadora de la internacionalización, presentando ventajas: la horizontalidad, los niveles bajos de formalización y la autonomía que gozan los actores participantes, lo que además brinda flexibilidad en sus relaciones. Asimismo, destaca que no suelen implicar compromisos elevados en cuanto a recursos, además de facilitar el intercambio de información y experiencias. Adicionalmente, permiten a otros actores mantener vínculos abiertos, suelen destacar el interés mutuo, evitando la focalización exclusiva en los intereses propios e inmediatos de un gobierno, además de evitar las visiones verticales y asistencialistas (Jiménez, 2015, p. 30).

La gestión de la actividad paradiplomática no está libre de problemas. De acuerdo con Zeraoui (2016), “A diferencia de la diplomacia tradicional, que está institucionalizada en la figura de las secretarías de relaciones exteriores o los ministerios de asuntos internacionales, la paradiplomacia está íntimamente ligada a la figura del líder político regional” (p. 30), lo que dificulta su institucionalización. Bontenbal y Van Lindert (2012, p. 194) advierten que sus resultados encuentran amplia evidencia de que la CIM solamente puede ser exitosa si los AH están consolidados institucionalmente en las ciudades participantes, es decir, como parte del aparato político-administrativo municipal. Es, por lo tanto, importante contar con la presencia de departamentos municipales de cooperación internacional. Esta institucionalidad es muy importante para evitar que los AH se vuelvan demasiado dependientes de una sola persona o un líder político. Para superar este riesgo recomiendan una estructura descentralizada consultiva dentro de los municipios (Bontenbal y Van Lindert, 2012). Sugieren no perder de vista que los gobiernos locales “por definición son instituciones políticas de una naturaleza cíclica” (p. 196). Una opción a las falencias de los AH es, sin deshacernos de estos, tratar de repensarlos desde algo similar a las redes de ciudades, como sucede en Mercociudades (Milani y Meirelles, 2011). En Brasil, Milani y Meirelles (2011) concluyen que la actividad paradiplomática no puede analizarse como un “todo” nacional. Esto es similar a los diferentes grados de actividad paradiplomática en México, observados por Schiavon (2015; 2020). En el caso brasileño, de 72 ciudades elegidas en una encuesta, sólo 29 desarrollan actividad paradiplomática y cuentan con estructuras locales formales de relaciones internacionales; 21 ciudades no llevan a cabo actividad paradiplomática alguna (Milani y Meirelles, 2011). Otro problema con la actividad paradiplomática, según Jiménez (2015), es la escasez de capital humano cualificado, además de las insuficientes capacidades de gestión y relación con los demás actores territoriales. En Colombia, Jiménez

(2015) identifica, entre diversos obstáculos a la internacionalización, la falta de articulación entre los sectores público, privado y la academia (no existe un modelo de triple hélice (Moreno y Sigala, 2019)).

## LA EVOLUCIÓN DE LOS HERMANAMIENTOS

En 1956, el programa *people-to-people* de Eisenhower creó Sister Cities International (SCI) para representar a las ciudades internacionales hermanadas con comunidades en Estados Unidos. SCI recomendaba sólo hermanarse con una sola ciudad, ciudad equiparable en tamaño y compatible en alguno de los siguientes rubros: economía, cultura, ideología, historia, recreación, nombres de ciudades idénticos o parecidos, etc. La finalidad era evitar una decisión azarosa (Zelinsky, 1991).

De acuerdo con Zaharna (2009), los AH son acuerdos que ayudan a promover “la cooperación y los intercambios en una variedad de áreas tales como la economía, el comercio y el turismo, así como la educación, la tecnología y los deportes [...] que sirven para institucionalizar el proceso de construcción de relaciones” (p. 95). Como destaca Jain (2005), las ciudades tienden a hermanarse sobre elementos compartidos: “proximidad geográfica; vínculos históricos, culturales o comerciales; una comunidad migrante del país de origen; incluso un problema para el que comparten mentes y experiencia en su solución” (p. 66), esperando beneficios mutuos. La migración desempeña un papel importante dentro de los AH. Para tres AH entre Ciudad de Rafaela, Argentina, y ciudades alemanas, italianas y españolas, Cabaña (2020) destaca la importancia de la migración.

Los AH pueden darse exclusivamente entre municipios (como el caso del estado de Guanajuato), o bien pueden ser firmados por estados y municipios (como Jalisco) (Padilla, 2019, p. 189). Los AH son importantes especialmente cuando las relaciones entre Estados-nación se tornan hostiles. Leffel y Amiri (2018) demuestran que, incluso en medio de escaladas de conflictividad o relaciones tensas entre gobiernos federales, los AH no siempre reflejan las tensiones federales.

Hogan (1994, p. 122) da cuenta de dos experiencias divergentes en los AH de una misma ciudad (Chillicothe, Ohio). Por un lado, los AH con Córdoba, México y con Shiyán, China, se han limitado a “apretones de mano” y limitados intercambios estudiantiles y de arte; por otro lado, destaca los

claros dividendos del AH con Asov, Rusia, acuerdo que tiene la computación como detonante de un AH exitoso y concreto. Hogan (1994) explica la conveniencia de una relación no mediada por Washington y Moscú, no sujeta a los vaivenes de la política entre ambas potencias.

Los AH, no obstante su carácter protocolario, logran generar resultados. Estos pueden ser asistenciales, en una lógica Norte-Sur: donativos de ambulancias, camiones de bomberos y/o escolares, algo típico en los AH Estados Unidos-América Latina (Añorve y Díaz, 2018); pueden detonar vuelos directos entre ciudades (Boyer, 2002) o colaboración en asuntos concretos: moda, industrial creativas o seguridad alimentaria (Lara y Hernández, 2019). En algunos casos (por ejemplo el AH Tegucigalpa-Nueva Orleans), este acuerdo obedece casi exclusivamente a razones de mercado, con lo cual Nueva Orleans aspira a rivalizar con Houston y Miami como puerta estadounidense hacia América Latina (Boyer, 2002).

Ciertamente los AH no son estáticos, coevolucionan con el resto de la sociedad. Cremer, Bruin y Dupuis (2001) identifican tres etapas de los AH: 1) en la posguerra, el desarrollo de amistades y vínculos culturales, basadas en similitudes de nombres; 2) en función de los fundamentos económicos de los AH, y 3) un enfoque simultáneo en una sociedad emprendedora multinivel, como algo necesario para mantener relaciones de hermanamiento activas. Los AH han tenido no sólo continuidad, sino un enorme crecimiento después del fin de la guerra fría y en lo que va del siglo XXI. En Jalisco, Barba (2019, p. 292) destaca que, en el sexenio de Alberto Cárdenas Jiménez, las relaciones internacionales del estado de Jalisco se incrementaron sustancialmente, y que de 1996 a 2001 se firmó el 67% de los AH. Vemos que, más que ser un instrumento anacrónico, lo anacrónico es la lógica con la que operan los AH; de hecho, para Ávila y Ramírez (2019) el fenómeno de internacionalización de las ciudades en gran parte se debe a los AH, sobre todo a los fronterizos (véase Nava y Córdova, 2018). Los AH se actualizan con el tiempo. Temáticas no abordadas en la posguerra, hoy son medulares. Leffel y Amiri (2018) destacan cómo Boulder, Colorado, asiste al Tíbet para la reducción de emisiones vehiculares; Albuquerque, Nuevo México, y Lanzhou, Gansu, trabajan conjuntamente en intercambios en materia de energía solar y eólica. Los AH han evolucionado desde el simple entendimiento cultural hasta alcanzar colaboraciones económicas. Leffel y Amiri (2018) en su estudio sobre los AH Estados Unidos-China (incluyen AH con Taiwán), advierten que la mayoría de los 37 AH analizados incluyen acciones comerciales. Una vez en marcha, estos AH

suelen detonar acciones de cooperación internacional descentralizada en servicios sociales, administración pública, servicios de emergencia o gestión de desechos (Leffel y Amiri, 2018).

Los AH son un instrumento paradiplomático de doble filo: por un lado, al ser instrumentos generales, permiten explorar oportunidades de colaboración en diversos rubros (Hu, Natarjan y Delios, 2016); por otro, su falta de especificidad hace que la generalidad con frecuencia reduzca la efectividad en los vínculos al no existir líneas prioritarias de acción. Los AH, por su generalidad, falta de especificidad, seguimiento irregular e incipientes resultados (Padilla, 2019), son considerados más que como una gestión internacional eficiente, como una presencia internacional intermitente (Villarruel, Rúa y Morales, 2019).

Los AH no son ajenos a consideraciones y análisis de índole geopolítico. Mesa y González (2016) identifican en los AH chinos “una suerte de copia o formato, replicable a todas las ciudades, lo cual sugiere una estrategia estructurada y direccionada, que sustenta la tesis de que la paradiplomacia, cuando es incentivada por el gobierno central, es una herramienta para las estrategias de poder blando dentro de la política exterior”. En América Latina, Calvento, Carcedo, Defelippe y Mutti (2014) advierten: “Aproximadamente dos tercios de los hermanamientos de las ciudades latinoamericanas son con ciudades de países desarrollados de Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia y Japón” (p. 7).

Cremer, Bruin y Dupui (2001) proponen una aproximación integral a los AH, y ejemplifican dicho enfoque a través de lo que ocurre con algunos AH neozelandeses. Su propuesta es evitar un enfoque reduccionista (economicista), pero tampoco caer en la trampa de dejar los AH en simples intercambios de aspectos culturales. La idea es un AH integrado en el cual exista el suficiente componente cultural, económico, pero cuyos resultados o beneficios sean gozados por individuos y por la comunidad en su conjunto. Para Cremer, Bruin y Dupui (2001) la idea es evitar que los AH sean “romanticismo costoso” (p. 384).

Surge entonces la pregunta, dada su escasa utilidad y múltiples problemas en la gestión e implementación de los AH, ¿deberíamos deshacernos de ellos? Un estudio de Tovar, Vázquez y Jaureguí (2017) permite darnos cuenta que los AH registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) no son sino la punta del iceberg, sugiriendo que para 2005, la SRE estimaba en unos 900 los AH, aunque reconocía que sólo 120 ciudades estaban debidamente

hermanadas. No hay información que haga pensar que el AH ha perdido su centralidad dentro de los Acuerdos Internacionales, aunque estudios recientes, enfocados en la Ciudad de México (Hernández, 2020) y Jalisco (Aguirre y Vega, 2020) hablan de cómo las alcaldías de la Ciudad de México, además de Guadalajara y Zapopan, en el estado de Jalisco, parecen concluir que no todo esfuerzo de internacionalización parte o se limita a los AH. Aun cuando podamos asumir que los AH pierdan relevancia relativa versus otros instrumentos de colaboración (Aguirre y Vega, 2020), sería erróneo y exagerado pensar que los AH han entrado en desuso. En pleno siglo XXI, Calvento, Carcedo, Defelippe y Mutti (2014), para el caso argentino, concluyen que “Mayoritariamente, los municipios han establecido estrategias de relacionamiento institucional internacional, predominando las relaciones bilaterales, fundamentalmente los hermanamientos” (p. 12). En lugar de plantear su desaparición, algo que difícilmente sucederá, lo que procede es plantear una estrategia para vocacionar los AH orientados a potenciar las ventajas competitivas de cada actor involucrado y categorizar los AH en relaciones prioritarias, importantes y potenciales, como sucede en Jalisco, en donde cinco de los seis AH de bajo potencial están en América Latina y la totalidad de los AH con Europa y Asia son considerados como importantes o prioritarios (Lara y Hernández, 2019, p. 103). De aquí se desprende que el AH no es valioso en sí mismo, sino que en gran medida tiene que ver con consideraciones geopolíticas y/o económicas. Padilla (2019) deja claro el peso que tienen China, Corea del Sur y Japón para el estado de Jalisco, ya sea que hablemos de hermanamientos o de consulados.

Los AH, pese a sus problemas, tienen una lógica y racionalidad económica. Según Hu, Natarajan y Delios (2016), en el año 2014, arribaron 14 153 visitantes a Estados Unidos, producto de 1 123 hermanamientos; mientras 9 899 residentes estadounidenses se dirigieron a 944 ciudades hermanas en el extranjero. Estas actividades derivadas de los AH dejaron una derrama económica en Estados Unidos de 525 700 millones de dólares. En su conjunto, las actividades de AH alrededor del mundo, en 2014, fue de 18 500 000 millones de dólares (Hu, Natarajan y Delios 2016); más aún, la racionalidad no siempre pasa por la derrama económica. Hay casos, como Estados Unidos-China, en los que los AH logran desafiar rancias lógicas de poder entre potencias (incluido el conflicto por Taiwán). Existen razones prácticas, medibles, para no precipitarnos en concluir que los AH no sirven. Hu, Natarajan y Delios (2016) concluían que las firmas multinacionales japonesas suelen invertir en locaciones que cuentan con AH locales con ciudades japonesas. Baycan-Le-

vent, Gülümser y Kundak (2010, pp. 1204-1205) también concluyen que hay evidencia que sugiere que la existencia de cualquier forma de relación con las ciudades hermanas impacta positivamente el éxito de la relación *per se*, además de facilitar y volver más ágil las relaciones futuras, entre ellas las sociedades económicas. Zelinsky (1991) documenta la forma en que los AH detonan exponencialmente el turismo internacional, además de actividades deportivas y culturales. Nava y Córdova (2018) destacan la participación de las Cámaras de Comercio y sentencian: “las actividades internacionales continuarán en los municipios ‘sin importar lo que diga el Presidente Trump’” (p. 17).

Berensztejn y Bohmer (s. a., pp. 36-37) comparten cinco lecciones aprendidas del análisis de los AH: 1) los proyectos se definen en función de las prioridades y capacidades existentes; 2) se deben tomar en cuenta las características de la burocracia de cada actor, pues a veces el entorno es de horizontes temporales muy cortos; 3) puede incentivarse la conformación de coaliciones amplias que sinteticen el compromiso de los principales actores económicos, políticos y sociales; 4) los comités deben contar no sólo con funcionarios del Estado, sino de la sociedad civil, y 5) generar escenarios ganar-ganar. Rodríguez et al. (2018) toman como ejemplo una propuesta racional para lograr el hermanamiento Bilbao-Barranquilla, partiendo del *expertise* de la ciudad española y de las similitudes geográficas, pero también de las capacidades específicas de cuatro sectores: el área logística y portuaria, el área de innovación y tecnología, el área de desarrollo urbano y el área académica. En México, Tovar, Vázquez y Jáuregui (2017, p. 17) abordan la racionalidad de los AH, en general, y de Monterrey en específico. Ellos advierten: “En efecto, las ciudades mexicanas sólo son hermana por tres razones, a saber: históricas, sociales y económicas” (p. 18). También destacan importantes ausencias: “tanto que los hermanamientos estrictamente enfocados al fortalecimiento de las cuestiones ambientales brillan por su ausencia” (p. 18). Para Monterrey, México, proponen ciertas características para hermanamientos isogeográficos con la ciudad, lo cual hace pensar en seis ciudades de la India, país con el cual los AH mexicanos brillan por su ausencia. Mesa y González (2016, p. 553) identifican una clara racionalidad en los AH chinos: Pekín se hermana con ciudades capitales, mientras que Shanghái lo hace con ciudades con importancia económica.

Bontenbal y Van Lindert (2012) destacan algo que en el mundo post-COVID-19 será fundamental: ninguna municipalidad en el Norte asigna más de 0.1% de su presupuesto anual a la CIM. Quizá sea el momento de renunciar a

los AH asistencialistas y ver la CIM “como un dispositivo o ‘corredor’ translocal que facilita flujos de conocimientos, recursos y capital con el fin de mejorar el desempeño institucional del gobierno local y la prestación de servicios” (p. 201), generando con esto la posibilidad de un “co-desarrollo”. Bontenbal y van Lindert (2012) destacan que la CIM funciona mejor cuando hay “algo que enseñar y algo que aprender” (p. 205), cuando los flujos son de ida y vuelta y no Norte-Sur. Arostegí (2004), reflexionando en torno a la filosofía japonesa en torno a la cooperación internacional, destaca que es posible, por un lado, que el donador también reciba algo de su *partner*, y, por otra, que suceda lo que un alto dirigente de un grupo empresarial vasco pronunció: “el que se da, nunca se vacía” (p. 123).

## LA DIPLOMACIA UNIVERSITARIA: INTERESES Y SU PARTICIPACIÓN ACTUAL

Es poco común hablar de paradiplomacia universitaria, en parte debido a que la paradiplomacia suele reservarse para entes gubernamentales. Álvarez (2015) considera que las universidades hacen diplomacia pública. Moreno y Sigala (2019) consideran a las universidades como potenciales actores paradiplomáticos y de poder suave, desde la lógica del incremento del poder del Estado-nación. Eastwood (2007) habla de diplomacia ciudadana y otorga un papel importante al papel que desempeñan las universidades estadounidenses en el Medio Oriente; más allá del tipo de diplomacia que adopte el actuar de las universidades, identificamos tres formas que su actuación internacional adopta: 1) actividad centrada en la propia institución; 2) actividad que coadyuva a la diplomacia nacional, o 3) actividad internacional universitaria dentro de un esquema de gobernanza, coadyuvando a la conducción de la actividad paradiplomática de los gobiernos locales.

Dentro de la primera forma, García, Jiménez y Zapata (2018) hablan de paradiplomacia universitaria como una forma de paradiplomacia indirecta. Consideran su actividad paradiplomática desde la capacidad de llevar a cabo funciones como la realización de convenios y el aumento de la competitividad del Estado (sin aclarar si se trata de la competitividad nacional o del estado de Nuevo León). Entre las consideraciones de orden funcional-conductista, García, Jiménez y Zapata (2018) destacan el posible impacto que la internacionalización de las universidades puede tener en las acreditaciones,

los *rankings* y en el crecimiento y mejora de la propia universidad, medido desde el intercambio y movilidad de estudiantes y profesores; sin embargo, en estricto sentido no desarrolla una actividad paradiplomática, pues la labor de internacionalización de la universidad no se engarza con la de los municipios. Consideramos que esta primera forma es simplemente diplomacia universitaria. En Perú, Ruiz (2014) analiza la paradiplomacia universitaria. Los resultados permiten concluir que se trata de una diplomacia universitaria que genera redes, pero estrictamente universitarias.

Dentro de la segunda forma, Lane y Kinser (2012) analizan el papel de las instituciones educativas dentro de la diplomacia nacional. Señalan que las universidades más connotadas suelen tener presencia en el extranjero, ya sea por medio de campus, laboratorios y/u oficinas de extensión. Moreno y Sigala (2019) buscan vincular el poder del Estado con la calidad de sus instituciones universitarias, cayendo entonces más bien dentro del ámbito de la diplomacia pública, que dentro de la paradiplomacia universitaria. Para Moreno y Sigala (2019) lo fundamental es cómo pueden las universidades ayudar a que los países de la semiperiferia puedan ingresar al centro mundial, al menos en el ámbito de su competencia. El fin de la paradiplomacia universitaria parece ser la internacionalización de la Universidad (Moreno y Sigala, 2019). Mientras Álvarez (2015), Lane y Kinser (2012) y Moreno y Sigala (2019) se refieren a la diplomacia universitaria como instrumento de fomento de la política exterior de los Estados, en nuestro caso no existe una intencionalidad municipal para la implementación de una diplomacia universitaria; de hecho, la diplomacia universitaria surge en nuestro proyecto, pese a las reticencias gubernamentales a nuestra participación e involucramiento en lo que consideran es una esfera de su competencia, aunque paradójicamente, como nuestra investigación busca comprobar, los gobiernos municipales han sido incapaces de gestionar correctamente los AH.

Finalmente, dentro de la tercera forma (nuestra propuesta), las universidades, además de las ventajas de su propia institucionalización, no limitadas por los vaivenes coyunturales o temporales de las políticas que condicionan a los municipios, pueden desempeñar un papel dentro de la llamada conectografía (véase Mejía, 2019). Dichas conexiones, como advierte Mejía, buscan adecuar el mundo de *iure* al mundo de *facto* de las conexiones funcionales (p. 155). En gran medida la paradiplomacia universitaria, entendida como una actividad en que la universidad coadyuva a la actividad paradiplomática de los gobiernos locales, trascendiendo sus propios intereses (lo

que sería simplemente diplomacia universitaria), requiere de un enfoque de gobernanza en la actividad paradiplomática.

Existen algunas “ideas” sobre hacia dónde podría transitar la actividad paradiplomática universitaria dentro del tercer enfoque. Cremer, Bruin y Dupui (2001) dan cuenta del icónico AH Hastings, Nueva Zelanda y Guilin, China. Esta historia de éxito parte del involucramiento de oficiales de las ciudades, un fuerte respaldo de la comunidad, un plan de desarrollo estratégico bien elaborado y una estructura de gobernanza altamente organizada. El factor detonante fue un científico neozelandés, quien propuso el vínculo con Guilin en 1978 al identificar áreas de interés común entre ambas ciudades, incluyendo la horticultura y la mezcla rural-urbana. La idea y esfuerzos fueron escalados y llevados a la embajada de China en Nueva Zelanda. De detonantes específicos, se fortalecieron intercambios académicos, programas culturales, vínculos comerciales, intercambios entre gobiernos locales e información compartida. También tomando en cuenta a la universidad como actor medular de los AH, Nava y Córdova (2018) ilustran el papel que las universidades desempeñan en regiones transfronterizas, por ejemplo, el caso de McAllen-Reynosa. La colaboración se centra en el área de la robótica y el desarrollo de habilidades específicas para el sector industrial. Existen resultados concretos: desde 2007, más de 27 000 estudiantes han sido capacitados para operar procesos de manufactura y automatización en más de 200 compañías. Otro ejemplo de AH que involucra a instituciones de educación superior es el que se da entre Columbia, Carolina del Sur, y Kaiserslautern, Alemania. La University of South Carolina y el Instituto de Software e Ingeniería Experimental de Fraunhofer colaboran en materia de geriatría (Zattam, 2008).

El caso identificado más cercano a nuestra propuesta es el de la Universidad Federal de Amapá (UNIFAP). Pellegrino y Luedy (2017) estudian un caso de paradiplomacia universitaria en una región fronteriza. UNIFAP no sólo participa como promotor de sus propios intereses (diplomacia universitaria), sino como uno de los principales actores de desarrollo de capital humano en la región multifronteriza (Brasil, Surinam, Guyana y Venezuela). Se trata de un actor genuinamente paradiplomático, el cual provee recursos y *expertise* en materia de investigación y extensión, no sólo para la localidad brasileña, sino para tratar aspectos regionales. La UNIFAP ha participado como actor paradiplomático, en el mapeo de agentes y sectores vinculados a la educación en el área circundante. Los actores con los que interactúa inclu-

yen otras instituciones educativas, pero también consulados, embajadas, centros culturales, etcétera.

## GOBERNANZA Y PARADIPLOMACIA

La preocupación por la gestión e implementación de los AH no es nueva. Desde el Programa Nacional de Ciudades Hermanas de la SRE de 2005 (SRE, 2007), se establece una preocupación sobre la “operatividad” de los AH. El énfasis se ponía en el programa operativo anual (POA) como el instrumento que debía responder a la planificación de las acciones de cooperación internacional, así como el aprovechamiento de los recursos humanos, técnicos y financieros. Un segundo elemento en la construcción de la “operatividad” de los AH era la existencia de una “oficina encargada” de los asuntos internacionales y más adelante un comité ciudadano de hermanamientos o comité de ciudades hermanas, en el que participen en igual número funcionarios y ciudadanos, y cuya función principal será la consulta de los proyectos de cooperación. Se infiere como objetivo del gobierno local el incremento de los niveles de bienestar de la población como el principio que guía las causas genéricas del buen gobierno, así como la construcción de la democracia participativa, la gobernabilidad democrática, la profesionalización de la administración pública local y la apuesta de que la acción de gobierno sea transparente y sujeta la rendición de cuentas (Ziccardi, 1996).

El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID) de 2007 (SRE, 2007), además de los elementos del programa de 2005 agrega el “Reglamento de Ciudades Hermanas” local. Finalmente, el “Programa de Internacionalización de Ciudades Mexicanas para un Desarrollo Sustentable Local”, de 2019, no incrementa instrumentos de acción y continúa dejando en manos de los gobiernos locales la primacía de la dirección de la política de internacionalización local; no obstante, aparecen, de forma contextual, un nuevo conjunto de procesos: gobernanza, ciudadanización de la internacionalización, transversalizar las funciones y evaluación de la estrategia.

Desarrollaremos el tema de la gobernanza. Antes de definir la gobernanza, hablaremos brevemente de un concepto que ha sido utilizado para la construcción y definición de gobiernos democráticos, la gobernabilidad. En un sentido amplio la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de

gobierno, con las acciones de dirección y control de una sociedad. Los regímenes autoritarios hablaban de gobernabilidad, si bien es cierto el énfasis se hallaba en el control, la censura y la represión física (Camou, 2001). En las sociedades democráticas, la gobernabilidad se relaciona con la atención de las demandas de los diversos grupos sociales a través del aparato gubernamental, priorizando la participación ciudadana. Camou (2001) destaca que la gobernabilidad muestra “la conexión necesaria entre la legitimidad y el ejercicio del poder, concentrando su atención en la calidad de la acción gubernamental”. La gobernabilidad fue un concepto muy utilizado para enfocar las transformaciones que tenían que llevar a cabo los gobiernos locales en la alternancia con el fin de consolidar otra forma de acción, de gobernar, diferente de lo que se consideraban formas autoritarias. La gobernanza es un proceso que va a permitir mejorar las condiciones en que se desenvuelven las acciones de gobierno en un nuevo contexto que está caracterizado por la aparición de nuevos actores, que están en condiciones de influir y participar activamente en la definición y puesta en práctica de las políticas, en un esquema de mayor cooperación, antes que de control jerárquico (Aguilar, 2015). El Estado omnipotente, fuerte y activo, garante del crecimiento económico y la justicia social ha quedado atrás. El conjunto de condiciones actuales requiere más de un “Estado socio”, que no sólo produzca soluciones, sino que, además, participe en la construcción colectiva de las alternativas a los problemas públicos. Cabrero (2006) interpreta esta solución como un “desplazamiento de la acción estatal que abandona la dirección y el control [...] para actuar horizontalmente como un actor más, aunque se trata de un agente articulador del conjunto” (p. 20). Para Aguilar (2015) se ha transitado de un “centro de gobierno” a un “sistema de gobierno”.

Los actores son autoridades, individuos, grupos, organizaciones que participan del problema, que están interesados en influir en su gestión, regulación o solución y que pueden relacionarse entre ellos en forma de red. Los puntos nodales son los también llamados “interfaces sociales”, espacios, físicos o virtuales, de encuentro entre actores, donde se relacionan frente a problemas y procesos y se llega a acuerdos, decisiones, y se establecen normas sociales de comportamiento futuro. Es entonces posible evaluar la dirección que toman los procesos, a fin de identificar los factores favorables al cambio, al estancamiento, incluso, al retroceso (Hufty, 2004).

Una forma concreta de volver inteligible y más o menos operacionizable el presente trabajo, sin perder de vista el enfoque de gobernanza, lo pro-

porciona Barba (2019), al recuperar de Etzkowitz y Leydesdorff el concepto de *triple hélice*, el cual en resumen sostiene: “en el marco de una nueva era económica, en la que el conocimiento y la capacidad de inventiva constituyen la materia prima de mayor valor, la triple hélice puede surgir en un espacio geográfico determinado si logran consolidarse una serie de interacciones entre tres importantes agentes, necesarios todos para propiciar un entorno favorable para la innovación: el gobierno, la empresa y la universidad” (p. 281).

Para fines de este trabajo se analiza la contribución de dos de las hélices: la gubernamental (municipal) y la universitaria. Consideramos que una vez que se logre una sinergia funcional, la tercera elite tendrá los incentivos para activarse en materia paradiplomática, pero no mientras lo que predomine sea la incapacidad gubernamental para la gestión e implementación de los AH. En nuestro estudio concreto, se afirma que la transformación interna (Barba, 2019) de la hélice universitaria, asumiéndose plenamente como actor paradiplomático (bajo el tercer enfoque analizado en el tercer apartado), aunado a un reconocimiento urgente por parte de la hélice gubernamental –en el sentido que se ha visto rebasado y que involuntariamente opera más como un ralentizador o “freno” para la gestión e implementación efectiva de los AH (véase Hufty, 2004)– llevaría a considerar que la hélice universitaria puede coadyuvar a la hélice gubernamental para su necesaria transformación en materia paradiplomática. Nuestra propuesta utiliza la metodología de Hufty (2004), junto con el enfoque de triple hélice (en nuestro caso, de dos hélices) para operacionalizar la paradiplomacia en un esquema de gobernanza. En los municipios mexicanos la paradiplomacia se ha generado, como el resto de las políticas gubernamentales, de arriba hacia abajo y aislada de sus eventuales beneficiarios y socios. Si bien se cuenta con instrumentos potencialmente útiles, la aplicación de estos ha sido poco adecuada, ya no digamos desde la perspectiva de la gobernanza, sino incluso de la gobernabilidad democrática.

*El problema.* Como hemos visto, la paradiplomacia municipal no se agota con la firma de los AH. El “problema” es más amplio y abarca a la gestión en conjunto (analizar con qué ciudades es más factible establecer los AH, los elementos concretos en que se basará el AH, cómo hacer funcionar el AH, establecer los canales de comunicación e intercambio con las ciudades hermanas, gestionar los presupuestos para implementar las actividades resultantes; verificar que las actividades de internacionalización estén vinculadas a la

estrategia de desarrollo local, analizar si el AH es la mejor herramienta para los objetivos de internacionalización, etcétera).

*Normas.* Cuando tratamos temas relativos a la acción gubernamental de los gobiernos locales, esta se encuentra delimitada por la normatividad federal y las leyes estatales. Dentro del marco normativo municipal es posible generar un “reglamento de ciudades hermanas o de acción internacional” que servirá para racionalizar la internacionalización; por parte del gobierno municipal se establecerá la Comisión de Ciudades Hermanas o de Relaciones Internacionales dentro del Cabildo y un comité de ciudades hermanas abierto a la sociedad. El Reglamento es la norma formal que puede (y debe) ser negociada entre diversos actores sociales.

*Actores.* Los actores son los individuos o grupos interesados en participar en el tema de la internacionalización. En principio son los miembros del Cabildo y los funcionarios locales, pero también pueden ser parte la diversidad de organizaciones e individuos que actúan en el espacio municipal, organizaciones empresariales, organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones académicas. Cada uno de los actores interesados participa de acuerdo con sus intereses y aporta insumos en función de esos mismos intereses. El gobierno genera legitimidad y da seguimiento a la política. Las organizaciones académicas, en concreto, tienen capacidad de aportar información estadística y documental, análisis sectoriales, manuales e insumos para facilitar la toma de decisiones sobre la política de internacionalización.

*Los puntos nodales.* También identificados como “interfaces sociales”, son los sitios de encuentro de los actores. Estos sitios pueden ser físicos o virtuales y son importantes porque en ellos se llevan a cabo las negociaciones, se toman las decisiones, se establecen los acuerdos y se distribuye el trabajo entre los interesados en la política de internacionalización municipal. Preferentemente el punto nodal de la paradiplomacia tendría que ser el comité ciudadano de ciudades hermanas del municipio.

*Los procesos.* Son las situaciones o cambios que se dan, en este caso la evolución de la política de internacionalización del municipio. Los procesos permiten determinar la forma de las negociaciones para definir qué AH son más viables, qué actores tienen un mayor peso en los AH, quién contribuye con qué insumos a la hechura de la política, cómo se concretan los AH, etcétera (véase cuadro 1).

Cuadro 1. Relevancia demográfica y en materia de educación superior de los municipios seleccionados

Municipio	Población (2020)	Porcentaje de la población (estatal)	Lugar que ocupa por población (2020)	Grado de marginación	Índice de Desarrollo Humano	Porcentaje de personal ocupado (estatal)	Porcentaje de valor bruto de la producción (estatal)	Número de instituciones de educación superior (ANUIES)
<i>Estado de Guanajuato</i>	6 166 934		6 (nacional)					152
Atarjea	5 296	0.09	46	49.57 (alto)	0.628 (medio)	0.01	0.0004	0
Celaya	521 169	8.45	3	58.79 (muy bajo)	0.779 (alto)	9.34	12.95	23
Dolores Hidalgo	163 038	2.64	8	54.97 (bajo)	0.663 (medio)	2.15	0.28	1
Guanajuato	194 500	3.15	6	58.52 (muy bajo)	0.766 (alto)	2.73	0.93	12
Irapuato	592 953	9.62	2	58.72 (muy bajo)	0.771 (alto)	9.20	11.59	20
León	1 721 215	27.91	1	59.03 (muy bajo)	0.776 (alto)	30.07	17.80	54
Pénjamo	154 960	2.51	9	55.20 (bajo)	0.674 (medio)	1.87	0.57	2
Salamanca	273 417	4.43	4	58.27 (muy bajo)	0.768 (alto)	4.02	17.43	7
San Miguel Allende	174 615	2.83	7	56.16 (bajo)	0.701 (alto)	2.46	0.99	8
Silao de la Victoria	203 556	3.30	5	56.91 (muy bajo)	0.705 (alto)	2.66	21.03	5
<i>Estado de Oaxaca</i>	4 132 148		10 (nacional)					78
Oaxaca de Juárez	270 955	6.56	1	58.63 (muy bajo)	0.826 (muy alto)	18.71	8.64	28
Santa Lucía del Camino	50 362	1.22	12	59.19 (muy bajo)	0.830 (muy alto)	2.15	0.92	0
Huajuapán de León	78 313	1.90	6	56.81 (muy bajo)	0.759 (alto)	3.03	1.06	3
San Juan Bautista Tuxtepec	159 452	3.86	2	56.09 (bajo)	0.745 (alto)	4.95	5.79	8
Juchitán de Zaragoza	113 570	2.78	3	56.26 (bajo)	0.750 (alto)	4.31	2.00	4
Santa Cruz Xoxocotlán	100 402	2.43	4	56.65 (muy bajo)	0.793 (alto)	2.09	0.90	3
Salina Cruz	84 438	2.04	5	57.38 (muy bajo)	0.790 (alto)	3.88	62.25	4
Santa María Huatulco	50 862	1.23	9	55.57 (bajo)	0.737 (alto)	2.77	1.43	1
Santa María Tonameca	25 347	0.61	33	48.75 (alto)	0.623 (medio)	0.51	0.09	0
Chiquihuitlán de Benito Juárez	2 179	0.05	333	49.04 (alto)	0.553 (medio)	0.02	0.002	0

Fuente: elaboración propia con base en el Censo de Población y Vivienda, INEGI (2020a); el Censo Económico, INEGI (2020b); el Índice de Marginación, CONAPO (2020); y el Índice de Desarrollo Humano, PNUD (2015).

*Los casos de estudio.* Entre los meses de mayo y julio de 2020 se enviaron tanto solicitudes para realizar entrevistas, como cuestionarios diagnóstico a las y los presidentes municipales de 160 municipios pertenecientes a las 32 entidades federativas que conforman México.<sup>2</sup> Al obtener, a nivel nacional, tan sólo dos respuestas a los cuestionarios y cinco municipios que aceptaron ser entrevistados, se determinó que la forma más eficiente (no necesariamente la idónea) para obtener la información era el recurso de solicitudes por transparencia. Toda vez que la actividad de paradiplomacia universitaria en curso consiste en una colaboración entre académicas y académicos de instituciones de educación superior (IES) en Guanajuato y Oaxaca, se determinó que en este primer trabajo se limitara el análisis a los municipios de ambos estados; más aún, toda vez que el número de municipios es elevado para ambos estados (46 municipios para el caso de Guanajuato y 570 en el caso de Oaxaca), se determinó presentar la solicitud de información por transparencia a los diez municipios más poblados de los estados de Guanajuato y Oaxaca; o bien, en los casos en que no hubiese un Pueblo Mágico y/o algún municipio que destacara por el cuidado/riqueza medioambiental, entonces podrían incluirse entre las diez solicitudes de información por transparencia, municipios que no estén entre los diez más poblados de cada estado.<sup>3</sup> Así, de marzo a mayo de 2021 se llevó a cabo una consulta de once preguntas por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia en 20 municipios de los estados de Guanajuato (diez) y Oaxaca (diez) (véase el listado de los municipios en cualquiera de las cuatro cuadros).

Con esta consulta se busca identificar no sólo la existencia de una política de internacionalización de los municipios seleccionados, sino la existencia de condiciones y elementos que abonen a un modelo de gobernanza.

<sup>2</sup> Cabe destacar que dentro del equipo que conforma el Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH), cuya responsabilidad recae en dos profesores de la Universidad de Guanajuato y que cuenta con la colaboración de una profesora de la Universidad del Mar-campus Huatulco, se acordó que, ante la dificultad para incluir al total de municipios de México (2453) y las 16 alcaldías de la Ciudad de México, se invitaría a participar dentro del MVCH a cinco municipios y/o alcaldías por cada una de las 32 entidades federativas. Los criterios para ser invitados al MVCH son cinco: 1) capital de la entidad; 2) importante ciudad industrial; 3) importante centro turístico; 4) ser distinguido como Pueblo Mágico, y 5) destacar por la riqueza/cuidado medioambiental. Ciertamente, hay casos en los que dos o más supuestos se sobreponen.

<sup>3</sup> En el caso de Atarjea, un municipio colindante –Xichú (con escasa población [11 143 habitantes])–, es objeto de una propuesta paradiplomática en una tesis escrita en la Universidad de Guanajuato (García y Rodríguez, 2019).

Cuadro 2. Relación de solicitudes de información a la Plataforma Nacional de Transparencia

Número	Ciudad	Respuesta Gobierno estatal	Instituto de Transparencia Local	H. Ayuntamiento
1	Atarjea	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Atarjea. Folio 007821.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 0447721.	Folio 447921.
2	Celaya	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Celaya. Se señala mención de una "Política de Hermanamientos" en el Plan de Desarrollo Municipal 2018-2040 y se menciona una página web. Folio 00458521.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00458721.	Folio 00458521.
3	Dolores Hidalgo	Folio 00447121.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00447321.	Folio 00447221.
4	Guanajuato Capital	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Guanajuato Capital. Se señala la existencia de un "Reglamento de Ciudades Hermanas". Folio 446321.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00446421.	Se solicita prorrogas de información. Folio 00446221.
5	Irapuato	Folio 00446721.	Folio 00446621.	Se señala que no tienen información. Folio 00446521.
6	León	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de León. Se señala la existencia de un "Reglamento de Ciudades Hermanas". Folio 00448221.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00448321.	Se recibe información, pero no completa. Folio 00448421.
7	Pénjamo	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Pénjamo. Folio 00459621.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00459521.	No existen Acuerdos de Hermanamiento. Folio 00459421.
8	Salamanca	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Salamanca. Se señala la existencia de un "Reglamento de Ciudades Hermanas". Folio 00458921.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00459021.	Folio 00458821.
9	San Miguel de Allende	Folio 00446921.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 0447021.	Folio 00446821.
10	Silao de la Victoria	Se deslindan de conocer la información requerida, señalan con sujeto obligado al H. Ayuntamiento de Silao. Folio 00459521.	Se deslindan de ofrecer información. Folio 00459221.	Folio 00459121.
11	Oaxaca de Juárez	Folio 00148021.	Folio 00148221.	Folio 00148121.
12	Santa Lucía del Camino	Folio 00165421.	Folio 00165321.	Folio 00165221.
13	Huajuapán de León	Folio 00165021.	Folio 00164921.	Folio 00165121.
14	San Juan Bautista Tuxtepec	Folio 00163721.	Folio 00163621.	Folio 00163821.
15	Juchitán de Zaragoza	Folio 00163921.	Folio 00164021.	Folio 00164121.
16	Santa Cruz Xoxocotlán	Folio 00164421.	Folio 00163924.	Folio 00164421.
17	Salina Cruz	Folio 00148421.	Folio 00148521.	Folio 00148321.
18	Santa María Huatulco	Folio 00149821.	Folio 00148821.	Folio 00148721.
19	Santa María Tonameca	Folio 00149121.	Folio 00150121.	Sin respuesta.
20	Chiquinutlán de Benito Juárez	Folio 00149322.	Folio 0149222.	Sin respuesta.

Fuente: elaboración propia con base en solicitudes hechas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia entre el 22 y el 24 de febrero de 2021.

Más aún, la selección de estos municipios (nueve de los diez más poblados a nivel estatal para el caso de Guanajuato y siete de los diez más poblados para el caso de Oaxaca), permiten avizorar un diagnóstico importante para planear la actividad paradiplomática universitaria. Ciertamente las IES suelen localizarse (de hecho, concentrarse) en las zonas con mayor población. Los diez municipios seleccionados para el estado de Guanajuato cuentan con 132 de las 152 IES reportadas por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES),<sup>4</sup> lo cual equivale a 86.84% del total de las IES del estado; mientras que para el caso de Oaxaca, los diez municipios seleccionados cuentan con 51 de las 78 IES registradas por la ANUIES, lo cual representa 65.38% de las IES en Oaxaca.<sup>5</sup> En Guanajuato, sólo Atarjea no cuenta con alguna IES, mientras que en Oaxaca, sólo tres municipios (Santa Lucía del Camino, Santa María Tonameca y Chiquihuitlán de Benito Juárez) no cuentan con alguna IES. Se puede apreciar que en los cuatro casos, los municipios que no aparecen dentro de los diez más poblados de cada entidad federativa, son los que no cuentan con una IES.

Los municipios seleccionados se encuentran entre los más relevantes demográfica y económicamente en sus respectivos estados. En el caso de Guanajuato los diez municipios corresponden al 64% de la población del estado; por su parte, los diez municipios de Oaxaca representan el 22% de la población estatal. Tomando las cifras estatales, el Índice de Marginación del estado de Guanajuato es medio, pero el de los municipios seleccionados es bajo y muy bajo, salvo Atarjea que se encuentra en nivel alto; por su parte, el Índice de Marginación del estado de Oaxaca es muy alto, mientras que entre los municipios seleccionados, cinco tienen nivel muy bajo, tres bajo y dos alto.

Por lo que corresponde a consideraciones de la relevancia económica de los municipios seleccionados, tenemos que, para Guanajuato, los diez municipios concentran 64.51% del personal ocupado y 83.57% del valor bruto de la producción; mientras que en el caso de Oaxaca, los diez municipios ana-

<sup>4</sup> 20 de los 46 municipios de Guanajuato cuentan con al menos una IES registrada ante la ANUIES. Entre los diez municipios seleccionados, León encabeza la lista con 54 IES; Celaya 23; Irapuato 20; Guanajuato Capital doce; San Miguel Allende ocho; Salamanca siete; Silao cinco; Pénjamo dos; y Dolores Hidalgo tiene sólo una IES.

<sup>5</sup> 30 de los 570 municipios de Oaxaca cuentan con al menos una IES registrada ante la ANUIES. Entre los diez municipios seleccionados, Oaxaca encabeza la lista con 28, seguido de San Juan Bautista Tuxtepec con ocho; Salina Cruz y Juchitán de Zaragoza cuatro IES cada uno; Huajuapán de León y Santa Cruz Xoxocotlán tres cada uno. Finalmente, Santa María Huatulco, sólo cuenta con una IES, la Universidad del Mar-Huatulco.

lizados concentran 43.44% del personal ocupado y 82.98% del valor bruto de la producción (véase cuadro 1).

Los resultados de la consulta se presentan en el cuadro 3. Quince de 20 municipios respondieron, faltando uno de Guanajuato (Atarjea) y cuatro de Oaxaca (Salina Cruz, Juchitán de Zaragoza, Santa María Tonameca y Chiquihuitlán de Benito Juárez). Llama la atención la falta de respuesta de los municipios más pequeños en ambos estados. En el caso de Guanajuato, como se puede apreciar en el cuadro 1, Atarjea es el municipio menos poblado de los 46 municipios que integran el estado de Guanajuato. En el caso de Oaxaca, Santa María Tonameca se ubica en el lugar 33 por población a nivel estatal, mientras que Chiquihuitlán de Benito Juárez ocupa, por su población, el lugar 333 entre los 570 municipios que conforman el estado de Oaxaca. Esto obliga a pensar que las capacidades institucionales, incluyendo obligaciones esenciales, como la transparencia, se dificulta más en los municipios escasamente poblados.

*El problema.* Sólo siete municipios (35% del total de municipios) reconocen la existencia de AH con ciudades nacionales y/o extranjeras. Tal como advierten Milani y Meirelles (2011), algunos territorios son más activos y tienen una mayor internacionalización que otros. Cuatro municipios (20%) reportan algún tipo de resultado. Tres de los municipios que reportan resultados lo hacen dentro del esquema tradicional de las donaciones y uno sólo de intercambio cultural. Puede apreciarse la prevalencia de esquemas verticales –Norte-Sur– en los AH (Bontenbal y Van Lindert, 2012; Jiménez, 2015; Rodríguez et al., 2018).

La confrontación de la información de los cuadros 3 y 4 permite apreciar la falta de consistencia en la información, entre lo proporcionado por los municipios, a través de las solicitudes de transparencia (cuadro 3) y la información recabada por los autores de este artículo. Así, mientras que las respuestas municipales reportan sólo seis municipios con AH (cinco en Guanajuato –Celaya, Dolores Hidalgo, Guanajuato, León y Silao– y uno en Oaxaca –Oaxaca de Juárez–), la investigación propia (cuadro 4) reporta que hay 17 municipios con AH (los diez de Guanajuato y siete en Oaxaca (todos salvo Santa Lucía del Camino, Santa Cruz Xoxocotlán y Chiquihuitlán de Benito Juárez), ya sea este nacional o internacional.

Por lo que corresponde a los resultados de los AH, no obstante las escasas respuestas obtenidas por transparencia, sabemos que en Guanajuato, hermanada con Ashland, existe el Paseo Ashland y un mural que retrata a la

Cuadro 3. Respuestas de la Plataforma Nacional de Transparencia

Numero Municipio	¿Cuántos Acuerdos de Hermanamiento y con qué ciudades (nacionales y/o extranjeras) ha suscrito estos su ciudad o Municipio?	¿Cuáles son los motivos específicos para suscribir cada uno de los Acuerdos de Hermanamiento con los que cuenta su ciudad o Municipio?	¿Cuántos y cuáles de los Acuerdos de Hermanamiento suscritos por su ciudad o municipio están registrados ante la Secretaría de Relaciones Exteriores?	¿Existe la Comisión de Ciudades Hermanas o Relaciones Internacionales en el Cabildo?	¿Cuentan con un Comité Ciudadano de Ciudades Hermanas? ¿Cuántas sesiones han tenido en los últimos cinco años?	¿Cuentan con un Reglamento de Ciudades Hermanas o de Hermanamientos?	¿Qué oficina de la Administración Pública Municipal es la encargada de gestionar las relaciones con otras ciudades mexicanas y del extranjero?	¿Qué resultados, programas, intercambios y/o donaciones ha tenido la ciudad o municipio de parte de sus ciudades hermanas?	¿Qué ha obsequiado, donado o aportado su ciudad o municipio a sus ciudades hermanas?	¿Cuenta su ciudad o municipio con alguna de las siguientes: una plaza de ciudades hermanas; un parque en el que se marque la distancia con las ciudades hermanas; un monumento a las ciudades hermanas; un festival/desfile en el que participen las ciudades hermanas; un museo físico de las ciudades hermanas; un museo virtual de las ciudades hermanas? En caso de ser positiva su respuesta, favor de especificar con cuál(es) cuenta.	Durante los últimos cinco años, ¿cuenta la ciudad o municipio con un presupuesto asignado para el seguimiento a los hermanamientos con otras ciudades?
1	Atarjea										
2	Celaya	3	Ser un medio de cooperación internacional que favorece la ampliación y diversificación de las relaciones humanas, así como el surgimiento y proliferación de mecanismos de interacción entre las ciudades	3	No	En proceso de discusión y aprobación	Dirección de Turismo, Cultura, Desarrollo Económico.	Desarrollo económico, inversión extranjera e intercambio estudiantil.	No se cuenta con información.	No	No hay presupuesto asignado
3	Dolores Hidalgo	Tres (once)		No hay información.	No existe Comité	No hay Reglamento				No	No hay presupuesto asignado
4	Guanajuato Capital	25	Hermanamiento y Amistad	13	Comisión de Cultura, Relaciones Internacionales, Juventud y Deporte	Sí	No tiene oficina.	Un vehículo de bomberos y un equipo de rescate.	No se cuenta con información.	Hay un Paseo Ashland, un mural llamado "Motivos de Ashland" de 35 metros cuadrados.	No hay presupuesto etiquetado para esta actividad
5	Irapuato	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.
6	León.	8	Intercambio entre las industrias de la piel y el calzado, comercial, técnico, cultural, donaciones y académico	1	No	Sí (2007)					
7	Penjamo	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.
8	Salamanca	No se ha suscrito ningún acuerdo de Hermanamiento	No se ha suscrito ningún acuerdo de Hermanamiento	No se ha suscrito ningún acuerdo de Hermanamiento	No existe.	No.	No existe oficina específica, pero la Dirección General de Cultura, Deporte y Turismo se encarga de los temas relacionados.	Ninguno	No se cuenta con información.	No	No
9	San Miguel de Allende				No existe.	Sí (2007)	Dirección de Desarrollo Económico, Relaciones Internacionales y ONGs				
10	Silao de la Victoria	1	Llevar a cabo acciones de cooperación específicamente en actividades productivas, de servicios, culturales, educativos, de salud, turismo, construcción, tecnología y otros rubros que las partes convengan.	No se cuenta con información.	No existe.	No existe.	No existe oficina específica, pero la Secretaría de Desarrollo se encarga de los temas relacionados.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.
1	Oaxaca de Juárez	33		2	No existe.	No existe.	Unidad de Relaciones Internacionales, que depende de la Oficina de la Jefatura de Presidencia	La ciudad hermana de Palo Alto, California en 1973 donó diez telescopios al Observatorio Astronómico Municipal; durante diversos años se ha donado equipo para el H. Cuerpo de Bomberos.	No hay inventario de obsequios y donaciones, sin embargo, se tiene conocimiento de una donación de bibliografía sobre la riqueza del estado a la Biblioteca Pública "Rinconada" de Palo Alto	Dentro del Salón de Ex-Presidentes se cuenta con la exposición de los Hermanamientos con todas las ciudades nacionales y extranjeras suscritas por el municipio de Oaxaca. El municipio cuenta, también, con un emblemático cedro banco sembrado en el parque El Llano, que simboliza el lazo fraternal que existe entre la ciudad y Palo Alto California. El Hermanamiento con Cantón del Paraíso, Cartago, Costa Rica, se enmarcó en honor al trabajo del ilustre presbítero costarricense Florencio Castillo, por la defensa de los derechos indígenas y afrodescendientes en Oaxaca y en toda América, por lo que, desde diciembre de 1984, la Escuela Municipal de Capacitación Artesanal lleva su nombre y hay una placa conmemorativa dentro del inmueble.	No hay presupuesto asignado
2	Santa Lucía del Camino	No hay acuerdos suscritos.	No hay acuerdos suscritos.	No hay acuerdos suscritos.	No existe.	No existe.	No existe.	No existe.	No	No	No
3	Huajuapán de León	15		No hay acuerdos registrados.	No existe.	No existe.	Regiduría de Educación, Cultura y Deporte	Intercambio cultural.	Intercambio cultural valorando los hechos heroicos e históricos de las ciudades hermanas y de Huajuapán de León, así como la identidad, cultura, historia y tradición de las mismas.	Los representantes de las ciudades hermanas hacen acto de presencia, participando en la sesión solemne de Cabilo el 23 de julio de cada año.	No se cuenta con información.
4	San Juan Bautista Tuxtepec	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.
5	Juchitán de Zaragoza										
6	Santa Cruz Xoxocotlán	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.	No se cuenta con información.
7	Salina Cruz										
8	Santa María Huatulco	La información que se ofrece se refiere a convenios turísticos, no a Acuerdos de Hermanamiento.									
9	Santa María Tonameca										
10	Chiquinuitlán de Benito Juárez										

Nota: El municipio de Salamanca sólo brinda información del periodo de gobierno de 2018-2020.

Cuadro 4. Estructuras municipales para la internacionalización y seguimiento de acuerdos de hermanamiento

Municipio	Número de comisiones municipales (regidurías para el caso de Oaxaca)	Comisión relacionada a la internacionalización	Nombre de la comisión	Acuerdos de hermanamiento
<i>Estado de Guanajuato</i>				
Atarjea	n. d.	n. d.	n. d.	1 (internacional)
Celaya	17	X	X	4 (internacionales)
Dolores Hidalgo	13	X	X	1 (nacional)
Guanajuato	16		Comisión de Cultura, Relaciones Internacionales, Educación, Recreación y Deporte	33 (23 internacionales)
Irapuato	13	X	X	8 (7 internacionales)
León	14	X	X	10 (internacionales)
Pénjamo	12	X	X	2 (nacionales)
Salamanca	18		Comisión del Migrante	1 (internacional)
San Miguel Allende	9	X	X	11 (10 internacionales)
Silao de la Victoria	12		Comisión de Promoción Rural, Fomento Económico y Migrantes	2 (internacionales)
<i>Estado de Oaxaca</i>				
Oaxaca de Juárez	13		Regiduría de Imagen, Desarrollo Urbano, de Obras Públicas y de Centro Histórico y Patrimonio Mundial	36 (9 internacionales)
Santa Lucía del Camino	n. d.	n. d.	n. d.	X
Huajuapán de León	12	X	X	3 (nacionales)
San Juan Bautista Tuxtepec	13	X	X	2 (nacionales)
Juchitán de Zaragoza	14	X	X	3 (1 internacional)
Santa Cruz Xoxocotlán	10	X	X	X
Salina Cruz	19	X	X	3 (nacionales)
Santa María Huatulco	10	X	X	1 (internacional)
Santa María Tonameca	8	X	X	2 (nacionales)
Chiquihuitlán de Benito Juárez	4	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en los sitios web de los ayuntamientos (2021-2024 para los municipios de Guanajuato), con base en información de INAFED, a través de la Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México para el caso de Oaxaca. Cabe destacar que en los casos de Guanajuato Capital, Pénjamo y Silao de la Victoria, fue necesario hacer llamadas telefónicas a los municipios, al no hallarse la información en línea. El sitio web de Atarjea está caído y no contestan el teléfono. Algo similar pasa con Santa Lucía del Camino, en donde, si bien es cierto, funciona el sitio web del municipio, la información no corresponde con los rubros de los menús principales; tampoco funcionan los teléfonos. Los intentos de obtención de la información corresponden a los días 8 y 9 de diciembre de 2021.

ciudad hermana. En Oaxaca de Juárez, dentro del edificio municipal, hay una exposición que incluye a todas sus ciudades hermanas. Adicionalmente, en un parque de dicha ciudad capital, hay un árbol emblemático de una de sus ciudades hermanas y hay una escuela con el nombre de un luchador por los derechos de los afrodescendientes, personaje que motivó uno de los AH. Lo que no parecen existir son experiencias de intercambio circular de *expertise*, precisamente lo que recomiendan Berensztein y Bohmer (s. a.) y Bontenbal y Van Lindert (2012).

*La norma.* En términos de la internacionalización, de los 20 municipios consultados sólo cuatro (20%) –Celaya, Guanajuato Capital, León y San Miguel de Allende– cuentan con un reglamento de ciudades hermanas, lo que evidencia la baja prioridad que los municipios otorgan a los AH (véase Berensztein y Bohmer, s. a.).

*Los actores.* Dentro del Ayuntamiento, en principio, el actor estratégico en la generación de una política internacional local es la Comisión de Ciudades Hermanas o de Relaciones Internacionales, porque será esta la convocante del resto de actores sociales, empresarios, organizaciones sociales, organizaciones comunitarias, organizaciones de la sociedad civil, universidades, tecnológicos y otras organizaciones educativas. De los 20 municipios consultados, sólo uno (5%) –Guanajuato Capital– cuenta con una comisión de ciudades hermanas o de relaciones internacionales dentro del Ayuntamiento, lo cual es muestra de la escasa capacidad institucional en materia paradiplomática (véase Bontenbal y Van Lindert, 2012). La comisión se llama Comisión de Cultura, Relaciones Internacionales, Juventud y Deporte; sin embargo, por la amplitud de sus tareas, los esfuerzos en la construcción de la política se diluyen y con ella los resultados esperados. Por otro lado, en el plano administrativo, sólo dos municipios (10%) –San Miguel de Allende y Oaxaca de Juárez– cuentan con una oficina especializada en el tema de la internacionalización, lo cual también evidencia la escasa capacidad institucional instalada (Bontenbal y Van Lindert, 2012); en otros tres municipios (15%) –Celaya, Salamanca y Silao– las oficinas de desarrollo económico y turismo llevan a cabo la gestión de los temas de internacionalización.

*Los puntos nodales.* En ninguno de los 20 municipios se encuentra constituido un comité ciudadano de ciudades hermanas. Esto evidencia la inexistencia de espacios de encuentro, diálogo, negociación y acuerdos en la política de internacionalización local. Esto refleja la escasa disposición a integrar al proceso político-administrativo a actores e intereses particulares, no guber-

namentales (Bontenbal y Van Lindert, 2012; Jiménez, 2015), la incapacidad para formar coaliciones amplias que incluyan actores no gubernamentales (Berensztein y Bohmer, s. a.).

*El proceso.* De acuerdo con los resultados (cuadros 3 y 4), no se puede considerar que alguno de los municipios consultados tenga una política internacional local que apoye el desarrollo local. Aunado a la insuficiencia y/o carencia de normas, actores o puntos nodales, no hay o son escasos los resultados concretos de los AH, más allá de las donaciones. La especialización en el tema por parte de la administración pública local es escasa y no se reconoce en ninguno de los 20 municipios que exista un presupuesto gubernamental destinado a las tareas paradiplomáticas, condición *sine qua non* para la internacionalización efectiva (Bontenbal y Van Lindert, 2012).

## PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN DE LA UNIVERSIDAD COMO ACTOR PARADIPLOMÁTICO

En Chile, Bernal (2015) advierte dificultades similares a las que nuestro estudio empírico arroja; sin embargo, reconoce que en algunas regiones, como Tarapacá, se ha alcanzado un protagonismo importante, lo cual en gran parte se debe a una fructífera vinculación público-privada que se alcanza entre los actores, conformando un círculo virtuoso: universidad-empresa-sector público, sinergia que permite construir una visión estratégica para el desarrollo de la subregión. En Colombia, Rodríguez *et al.* (2018) identifican problemas similares a los identificados en Guanajuato y Oaxaca. Ante esto sugieren que otras instancias –por ejemplo, las universidades– puedan darle seguimiento y potencialidad a los AH a través del tiempo. La labor fundamental de la paradiplomacia universitaria es dar respuesta a los AH existentes. El rol de la Universidad dentro de los AH debe ser el de un actor estratégico y activo de los proyectos de cooperación internacional, a partir de los recursos con que cuenta. De entrada, podemos mencionar el manejo de información relevante y la capacidad de procesamiento de la misma; segundo, aportando capacidad tecnológica en el diseño de políticas innovadoras; tercero, capacidad de negociación con otros actores relevantes de la realidad local, y finalmente, un fuerte compromiso social que trasciende los procesos político-electorales, así como la permanencia, por décadas, de sus investigadores, con lo cual la actividad paradiplomática de las universidades no está limitada por los trie-

nios municipales, problema advertido por Zeraoui (2016) y por Berensztein y Bohmer (s. a.). Un segundo del papel que puede desempeñar la Universidad es el de coadyuvar a la racionalidad de los AH futuros. Las universidades tienen la capacidad de analizar diacrónicamente los resultados de los AH, y al no responder de forma directa a lógicas económicas reduccionistas, están en posición de responder a agendas globales; por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible. De los estudios parsimoniosos de las universidades, pueden surgir análisis fundamentados y útiles para identificar a ciudades que presentan características geográficas, culturales y/o económicas afines, como criterios para un hermanamiento viable y racional. Un tercer papel que puede desempeñar la Universidad, dentro del enfoque de gobernanza de la actividad paradiplomática universitaria, es similar a lo expuesto por Arostegi (2004), en la promoción de la inserción en redes de cooperación (Jiménez, 2015). Tal es el caso del Museo Virtual de Ciudades Hermanas (MVCH), proyecto que no se abordará en este trabajo (por razones de espacio y por no contemplarse dentro de los objetivos específicos de este artículo), pero que es parte de un proyecto innovador en curso, de actividad paradiplomática universitaria, para relanzar AH inoperantes o francamente olvidados, realidad que se desprende del análisis de los cuadros 3 y 4. También desde la lógica del valor de las redes, Berensztein y Bohmer (s. a.) consideran que los AH no se limitan a proveer asistencia técnica y administrativa a las partes, sino que pueden constituir un dispositivo de promoción de redes que faciliten el intercambio de información, experiencias y prácticas exitosas, con lo cual se pueden idear soluciones a demandas y desafíos futuros. Para que esto suceda, cada actor hermanado debe definir sus propias necesidades, lo cual obliga a pensar, como lo hacen Berensztein y Bohmer (s. a.), que “los proyectos de hermanamiento no son un mecanismo para fomentar la cooperación en general, sino para lograr resultados concretos y específicos” (p. 9). Las universidades, a través de la aplicación de encuestas (entre la población) y de cuestionarios (entre los gobiernos municipales) pueden identificar los intereses de la población (en conjunto o segmentados), así como el *expertise* con el que cuenta el municipio y que puede ser ofertado a ciudades hermanas; o bien, el *expertise* y/o mejores prácticas desarrollado en otras latitudes para atender los problemas locales más apremiantes. Tal *expertise* y mejores prácticas, que genere escenarios de ganar-ganar (Berensztein y Bohmer, s. a.) puede ser la esencia de los AH.

## CONCLUSIONES

La evolución de la actividad paradiplomática va de la mano de la evolución social. Actualmente los enfoques de gobernanza parecen tomar prominencia no sólo dentro de procesos políticos locales y/o estrictamente domésticos, sino también dentro de la actividad paradiplomática de los gobiernos locales, así como de actores internacionales emergentes; por ejemplo, las universidades. En cuanto a la paradiplomacia municipal, se puede concluir que los AH gozan de vigencia, al grado de ser el instrumento paradiplomático más socorrido. Sobre los casos de estudio analizados, los resultados son, de entrada, poco alentadores. Sólo 35% de los municipios consultados cuentan con AH. Aunado a lo anterior, 20% de los municipios reportan AH registrados ante la SRE. Peor aún, de los siete municipios que cuentan con hermanamientos, sólo uno (5%) cuenta con una comisión municipal *ad hoc*; dos municipios (10%) cuentan con un reglamento de hermanamientos y ninguno cuenta con un comité ciudadano de ciudades hermanas, lo cual complica, en principio, cualquier perspectiva de ciudadanizar los AH y de poner en práctica un enfoque de genuina gobernanza para la gestión e implementación de los AH. La ausencia y/o baja prevalencia de comisiones municipales *ad hoc*, de reglamentos de AH, de POA y de comités ciudadanos de hermanamientos, no sólo complican el enfoque de gobernanza, sino que parecen condenar a los AH a quedar inmersos en la administración personalista de los presidentes municipales en turno y a ejercer un borrón y cuenta nueva cada tres o seis años. Vemos, en línea con Hufty (2004), que la gestión e implementación de los AH de los municipios estudiados, puede no sólo dificultar el cambio, sino estancar o incluso generar retrocesos en los resultados de los AH.

Pese a todas las dificultades que se derivan del análisis de los AH en 20 municipios de Guanajuato y Oaxaca bajo el esquema de gobernanza propuesto por Hufty (2004), lejos de afirmar el fracaso de la gestión e implementación de los AH, lo que puede verse es un gran potencial. Aunque se puede concluir, basado en evidencias, que una de las hélices (municipal) está rota, la emergencia de una segunda hélice (la universitaria), permite pensar que por medio de la puesta en marcha de una actividad paradiplomática universitaria, las universidades pueden ayudar a reparar la primera hélice y asistirle para finalmente transitar hacia un esquema de gestión e implementación de los AH bajo principios de gobernanza, basados en la racionalidad y éxitos que han sido identificados en otras latitudes. Se puede pensar, lógicamente, que

en la medida en que las dos hélices funcionen en una relación simbiótica, será mucho más fácil convocar a la tercera elite (la empresarial), generando esquemas de suma variable (ganar-ganar), tanto para los actores locales como para los actores interesados en las ciudades hermanas. Por lo pronto, una universidad estatal ha comenzado, desde 2018, a desarrollar una actividad genuinamente paradiplomática (coadyuvando a la paradiplomacia municipal). Algunos resultados preliminares, para desarrollar en un trabajo futuro, son la promoción de un comité ciudadano de ciudades hermanas, la labor de convencimiento (exitosa) para registrar ante la SRE el icónico AH Guanajuato-Ashland, una iniciativa de colaboración (en marcha) con la Secretaría del Migrante y Enlace Internacional (SMEI) de Guanajuato<sup>6</sup> y el lanzamiento de una plataforma (red) de ciudades hermanas (por ejemplo, el Museo Virtual de Ciudades Hermanas), proyecto de acción paradiplomática universitaria conducido desde la Universidad de Guanajuato, con la colaboración de la Universidad del Mar-Huatulco.

## LISTA DE REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguirre Torres, J. E. y Vega Ramírez, M. C. (2020). La acción internacional de Jalisco a través de la innovación, 2013-2018. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 89-106. Recuperado de [https://bba55680-93d8-4476-a2e3-85873766d3f3.files-usr.com/ugd/26dd1a\\_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf](https://bba55680-93d8-4476-a2e3-85873766d3f3.files-usr.com/ugd/26dd1a_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf)
- Álvarez Alonso, C. (2015). *Las universidades como agentes de cooperación al desarrollo y la acción estatal en la internacionalización de la educación superior. La diplomacia universitaria*. (Tesis de doctorado inédita). Universidad Pablo de Olavide, España. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=74138>
- Añorve Añorve, D. y Díaz Pérez, F. (2018). *Guanajuato y sus ciudades hermanas: La actividad paradiplomática de Guanajuato Capital a través de sus hermanamientos*. Ciudad de México: La Biblioteca/Universidad de Guanajuato.

<sup>6</sup> La colaboración en marcha con el SMEI tiene dos vertientes, ambas ya con un importante grado de avance: tres capacitaciones con personal de los 46 municipios guanajuatenses en materia de paradiplomacia; la elaboración de un diagnóstico de AH de los municipios del estado, diagnóstico que se incluirá en un Manual de Hermanamientos.

- Arostegi Artetxe, A. (2004). La gestión del conocimiento en la gestión pública. Compartir, cooperar y competir. *Cuadernos de Gestión*, 4(2), 121-124. Recuperado de [https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/7139/CdG\\_428.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/7139/CdG_428.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Ávila Gómez, V. y Ramírez, R. C. (2019). La profesionalización de la proyección internacional de los actores locales. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 321-338). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Barba Vargas, A. (2019). Las relaciones internacionales del gobierno de Jalisco y su impacto en la articulación universitaria y empresarial en un entorno triple hélice. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 280-302). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Baycan-Levent, T., Gülümser, A. A. y Kundak, S. (2010). Success conditions for urban networks: eurocities and sister cities. *European Planning Studies*, 18(8), 1187-1206. DOI: <https://doi.org/10.1080/09654311003791259>
- Berensztein, S. y Bohmer, M. (s. a.). *Proyectos de hermanamiento. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo*. Iniciativa de Reconstrucción Institucional de la Argentina. Recuperado de [https://www.academia.edu/7447108/IRIA\\_proyectos\\_de\\_hermanamiento\\_y\\_construcci%C3%B3n\\_de\\_institucionalidad\\_Con\\_Sergio\\_Berensztein?auto=download](https://www.academia.edu/7447108/IRIA_proyectos_de_hermanamiento_y_construcci%C3%B3n_de_institucionalidad_Con_Sergio_Berensztein?auto=download)
- Bernal Meza, R. (2015). Paradiplomacia y regionalismo en situación de relaciones políticas en conflicto: El caso de Chile y Bolivia. *Revista de Ciencia Política*, 35(3), 605-627. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300007>
- Bontenbal, M. y van Lindert, P. (2012). Desarrollo local por el vehículo de la cooperación internacional municipal. Entendiendo las conexiones y el contexto desde una perspectiva translocal. *Medio Ambiente y Urbanización*, 76(1), 187-210. Recuperado de <http://docserver.ingentaconnect.com/deliver/connect/iieal/03267857/v76n1/s9.pdf?expires=1624898988&id=0000&titleid=10832&checksum=BA-68C472313BC33D5952DB0D262B3EFB>
- Boyer, E. (2002). Honduran ties are tightened after return visit by major. *New Orleans City Business*, 23(18), 5-6.
- Cabaña Gamarra, C. (2020). *Las características de la actividad paradiplomática de la Ciudad de Rafaela durante el período 2007-2018*. (Tesis de licenciatura inédita). Pontificia Universidad Católica, Argentina. Recuperado de <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/10894/1/caracteristicas-paradiplomatica-rafaela.pdf>

- Cabrero Mendoza, E. (2006). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calvento, M., Carcedo, J. F., Defelippe, F. y Mutti, A. (2014). *La gestión internacional de los actores subnacionales en la provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI), Argentina. Recuperado de <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/44499>
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*. México: FLACSO/Plaza y Valdés/UNAM.
- CONAPO [Consejo Nacional de Población] (2020). *Índice de Marginación 2020*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372> (consultado el 2 de febrero de 2020).
- Cremer, R., Bruin, A. y Dupui, A. (2001). International sister-cities. Bridging the global-local divide. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 377-401. DOI: <https://doi.org/10.1111/1536-7150.00066>
- Días, R. (2011). Paradiplomacia y turismo en las redes de ciudades del Mercosur. *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 20(1), 1408-1430. Recuperado de <http://estudiosenturismo.com.ar/PDF/V20/N06/v20n6a10.pdf>
- Eastwood, B. (2007). A note on the new face of citizen diplomacy: Education city and American universities in the middle east. *American Foreign Policy Interests*, 29(6), 443-449. DOI: <https://doi.org/10.1080/10803920701777010>
- García Alejo, E. y Rodríguez Macías, C. L. (2019). *Propuesta de un modelo de paradiplomacia en Xichú, Guanajuato*. (Tesis de licenciatura inédita). Universidad de Guanajuato, México.
- García Walman, D. H., Jiménez Quintana, P. y Zapata Moran, M. G. (2018). La paradiplomacia universitaria: La internacionalización de la educación superior en América. *Revista Política, Globalidad y Ciudadanía*, 4(8), 37-48. DOI: <https://doi.org/10.29105/pgc4.8-3>
- Hernández Ramírez, A. I. (2020). CDMX Global. *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 120-139. Recuperado de [https://bba55680-93d8-4476-a2e3-85873766d3f3.filesusr.com/ugd/26dd1a\\_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf](https://bba55680-93d8-4476-a2e3-85873766d3f3.filesusr.com/ugd/26dd1a_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf)
- Hogan, K. (4 de noviembre, 1994). Chillicothe Corp. *Forbes ASAP*, pp. 122-123.
- Hu, T., Natarajan, S. y Delios, A. (2016). Sister-city ties and location choice: multinationals' strategies to reduce political uncertainty. *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*, 2016(1), 898-903. <https://doi.org/10.5465/ambpp.2016.165>
- Hufty, M. (2004). *Marco conceptual de la gobernanza. Una propuesta para concretizar el concepto de la gobernanza*. Ginebra: Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo.

- INEGI [Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática] (2020a). *Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados básicos de Guanajuato y Oaxaca*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados> [consulta: 1 de febrero de 2020].
- INEGI [Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática] (2020b). *Censo Económico 2019. Tabulados básicos de Guanajuato y Oaxaca*. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2019/#Tabulados> [consulta: 2 de febrero de 2020].
- Jain, P. (2005). *Japan's subnational governments in international affairs*. Oxon: Routledge.
- Jiménez, W. G. (2015). Internacionalización, desarrollo y gestión pública territorial. Experiencias en Colombia. *INNOVAR. Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 25(55), 23-39. DOI: <http://dx.doi.org/10.15446/innovar.v25n55.47194>
- Kuznetsov, A. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: subnational governments in international affairs*. Nueva York: Routledge.
- Lane, J. y Kinser, K. (12 de marzo, 2012). What is higher education's role in international relations? *The chronicle of higher education*. Recuperado de <https://www.chronicle.com/blogs/worldwise/what-is-higher-educations-role-in-international-relations>
- Lara Pacheco, R. y Hernández Montoya, M. D. (2019). La inserción de Guadalajara en el medio internacional de 2015 a 2018. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 81-128). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Leffel, B. y Amiri, S. (2018). Sino-U.S. sister cities relations: Subnational networks and paradiplomacy. *Rising Powers Quarterly*, 3(3), 111-125. Recuperado de [https://www.academia.edu/3722280/Sino\\_U\\_S\\_Sister\\_City\\_Relations\\_Subnational\\_Networks\\_and\\_Paradiplomacy](https://www.academia.edu/3722280/Sino_U_S_Sister_City_Relations_Subnational_Networks_and_Paradiplomacy)
- Martins Senhoras, E. (2009). *Geopolítica da paradiplomacia subnacional: Um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da rede de mercocidades*. Anales del XII Encuentro de Geógrafos de América Latina (EGAL), Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/326377503\\_GEOPOLITICA\\_DA\\_PARADIPLOMACIA\\_SUBNACIONAL\\_Um\\_estudo\\_sobre\\_a\\_extroversao\\_internacional\\_dos\\_municípios\\_da\\_rede\\_de\\_Mercocidades](https://www.researchgate.net/publication/326377503_GEOPOLITICA_DA_PARADIPLOMACIA_SUBNACIONAL_Um_estudo_sobre_a_extroversao_internacional_dos_municípios_da_rede_de_Mercocidades)
- Mejía Martínez, L. (2019). La paradiplomacia. Aproximación teórica y avances de la conceptualización. *Oasis*, 30, 145-162. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n30.09>

- Mesa Bedoya, J. C., y González Parías, C. H. (2016). Paradiplomacia: una herramienta de poder blando de China. *Papel Político*, 22(2), 537-563. DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo21-2.phpb>
- Milani, C. y Meirelles, M. (2011). International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: Crafting the concept of local international management. *Brazilian Administration Review*, 8(1), 21-36. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1807-76922011000100003>
- Moreno, C. I. y Sigala, M. (2019). Las universidades como actores paradiplomáticos y de poder suave. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 303-320). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Nava Aguirre, K. M. y Córdova Bojórquez, G. (2018). Paradiplomacia y desarrollo económico en la región transfronteriza de Reynosa-McAllen. *Estudios Fronterizos*, 19, e004, 1-22. DOI: <https://doi.org/10.21670/ref.1804004>
- Oddone, N. (2019). Estudios sobre paradiplomacia: su encuadre teórico desde cinco perspectivas. En F. Enríquez Bermeo (coord.), *Paradiplomacia y desarrollo territorial* (pp. 67-103). Quito: CONGOPE/Ediciones Abya-Yala.
- Oddone, N., Rubiolo, F. y Calvento, M. (2020). Paradiplomacia y relaciones internacionales: de la práctica hacia su curricularización en Argentina. *Oasis*, 32, 63-84. DOI: <https://doi.org/10.18601/16577558.n32.06>
- Padilla Martínez, K. (2019). Diplomacia económica, paradiplomacia y turismo: oportunidades para la vinculación de Jalisco con China, Corea del Sur y Japón. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 176-216). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Pellegrino Correa, P. G. y Luedy Silva, T. (2017). Universities as paradiplomatic actors in the border regions: A case study on the borders between Brazil and the Guiana region. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 6(12), 258-276. Recuperado de <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/download/6778/4114>
- PNUD [Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo]. (2015). *Índice Municipal de Desarrollo Humano 2015*. Recuperado de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372> (consultado el 3 de febrero de 2020).
- Rodríguez Castellón, J. M., Meñaca Guerrero, I., Cazallo Antúnez, A. M., Lechuga Cardozo, J. I., Bascón Jiménez, M. y Meñaca Guerrero, S. A. (2018). Hermanamiento entre Barranquilla (Colombia) y Bilbao (España) como instrumento de cooperación internacional descentralizado. *Revista Espacios*, 29(22), 26-39. Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/15348/>

- Ruiz Gutiérrez, C. (2014). *Internacionalización de la educación superior, paradiplomacia universitaria y la gestión de la comunicación en este proceso*. (Tesis de licenciatura inédita). Universidad de Piura. Piura, Perú. Recuperado de <https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/2041>
- Schiavon Uriegas, J. A. (2015). Una década de acción internacional de los gobiernos locales mexicanos (2005-2015). *Revista Mexicana de Política Exterior*, 104, 103-127. Recuperado de <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/n104/schiavon.pdf>
- Schiavon Uriegas, J. A. (2020). La evolución de la paradiplomacia en México (1980-2020). *Trabajos de Investigación en Paradiplomacia*, 4(1), 22-35. Recuperado de [https://bba55680-93d8-4476-a2e3\\_85873766d3f3.filesusr.com/ugd/26dd1a\\_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf](https://bba55680-93d8-4476-a2e3_85873766d3f3.filesusr.com/ugd/26dd1a_e81f0c6313e54bb38040be64d1a3404a.pdf)
- SRE [Secretaría de Relaciones Exteriores] (2007). Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMECHCID). Recuperado de [https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos\\_gobiernos/poaope.pdf](https://coordinacionpolitica.sre.gob.mx/images/stories/documentos_gobiernos/poaope.pdf)
- Tovar Cabañas, R., Vázquez Espinosa, S. y Jáuregui Díaz, J. A. (2017). Hermanamiento de ciudades isogeográficas de Monterrey, Nuevo León. *Revista DOIA*, 22, 17-21. Recuperado de <http://eprints.uanl.mx/15653/>
- Villarruel Reynoso, D., Rua Rodríguez, B. y Morales Pérez, A. (2019). Actores e intereses en la construcción del interés local internacional del estado de Jalisco. En D. Villarruel et al. (coords.), *Actores locales, impactos globales: aportes académicos en paradiplomacia* (pp. 14-33). Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ANUIES.
- Zaharna, R. S. (2009). Mapping out a spectrum of public diplomacy initiatives. Information and relational communication frameworks. En N. Snow y P. M. Taylor (eds.), *Routledge handbook of public diplomacy* (pp. 86-100). Nueva York: Routledge.
- Zattam, H. (2008). Sister city programs: building global cooperation at the municipal level. *South Carolina Business*, 29(5), 26-27.
- Zelinsky, W. (1991). The twinning of the world: Sister cities in geographic and historical perspective. *Annals of the Association of American Geographers*, 81(1), 1-31. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8306.1991.tb01676.x>
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Desafíos*, 28(1), 15-34. DOI: <https://doi.org/10.12804/desafios28.1.2016>
- Ziccardi Contigiani, A. (coord.). (1996). *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa/Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM.