



Internacionalización del gobierno local

Una política publica en construcción



Ciudades al mundo

02



Ciudades al mundo

Internacionalización del gobierno local

Una política publica en construcción



Proyecto financiado
con el apoyo de la UE



Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano

Coordinador General de Asuntos Internacionales

Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

Lilia del Carmen Rodríguez

Directora Metropolitana de Relaciones Internacionales

*Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, número 2
Internacionalización del gobierno local: una política pública en
construcción*

Primera edición 2014

Este libro ha sido realizado, sin fines de lucro, por la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, México y la Dirección de Relaciones Internacionales del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador. El libro se realizó en el marco del proyecto "AL-LAS", Alianza Euro-latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en él son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan en modo alguno la posición oficial de los socios y colaboradores del proyecto, ni de la Comisión Europea, ni de los Estados miembros de la Unión Europea.

© Derechos Reservados

Gobierno del Distrito Federal, México, 2014

Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, 2014

La reproducción total o parcial de los contenidos de este libro está permitida y aconsejada, siempre y cuando se cite la fuente.

ISBN: 978 607 02 5093 4

JEFATURA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

Coordinación General de Asuntos Internacionales
República de Chile 6
Centro Histórico, Delegación Cuauhtémoc
México, D.F. 06010 México.

www.df.gob.mx

COORDINACIÓN GENERAL Eugene D. Zapata Garesché

AUTORES

Estudis Desenvolupament i Societat

Jean Pierre Malé

Carla Cors Oroval

Verónica Sanz Fiallo

COORDINACIÓN EDITORIAL Jordy Adrián Meléndez Yúdice

CUIDADO DE LA EDICIÓN Braulio Antonio Díaz Castro
Paola Andrea Arjona Caycedo

DISEÑO GRÁFICO Andrés Mario Ramírez Cuevas

ILUSTRACIONES Ismael Villafranco

FOTOGRAFÍA PORTADA Cortesía Municipio del Distrito
Metropolitano de Quito, Ecuador

MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Dirección de Relaciones Internacionales
Venezuela entre Chile y Espejo
Palacio Municipal
Quito, 17-01-355, Ecuador

www.quito.gob.ec

ALCAs | Ciudades al mundo

PROYECTO



Proyecto financiado con el apoyo de la UE

Socios



Colaboradores



Aliados





*Alianza euro-latinoamericana
de cooperación entre ciudades*
www.proyectoallas.net

Coordinación General AL-LAs

Cuahtémoc Cárdenas Solórzano
Coordinador General de Asuntos Internacionales
Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México

Jefe de la Unidad AL-LAs
Eugene des Chapelles Zapata Garesché
Coordinadora técnica
Paola Andrea Arjona Caycedo
Coordinador metodológico
Jordy Adrián Meléndez Yúdice
Responsable de comunicación
Braulio Antonio Díaz Castro
Gerente administrativo
Angélica Montes Díaz

Socios AL-LAs

Municipalidad de Morón, Argentina
Lucas Hernán Ghi, Intendente
Mariano Larisgoitia, Director de Relaciones
Internacionales y Cooperación

Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil
Marcio Lacerda, Prefeito
Rodrigo Oliveira Perpétuo, Secretario Municipal Adjunto
de Relaciones Internacionales

**Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín
y el Área Metropolitana, Colombia**
Anibal Gaviria, Alcalde
Juan David Valderrama, Director Ejecutivo de la ACI
Medellín

Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador
Augusto Barrera, Alcalde
Lilia del Carmen Rodríguez,
Directora de Relaciones Internacionales

Fondo Andaluz de Municipalidades

para Solidaridad Internacional, España
Ignacio Caraballo, Presidente
Felipe Llamas, Director del Área de Multilateral y Redes

Ciudades Unidas de Francia

Michel Delebarre, Presidente
Felicía Medina, Responsable para América Latina
y el Caribe

Municipalidad de Lima Metropolitana, Perú

Susana Villarán, Alcaldesa
Tennessi Schiavi, Subgerente de Cooperación
Técnica Internacional

Intendencia Municipal de Montevideo, Uruguay

Ana Olivera, Intendenta
Rubén García, Director de la División de Relaciones
Internacionales y Cooperación

Colaboradores

Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos
Internacionales de los Estados, AMAIE

Association française des professionnels de l'action
européenne et internationale des collectivités
territoriales, ARRICOD

Institut Français d'Amérique Latine, IFAL, Ambassade
de France au Mexique

Universidad del Rosario, Colombia

Aliados

Prefeitura Municipal de Rio de Janeiro, Brasil
Gobierno del Estado de Yucatán, México

Índice

Prólogo

Miguel Ángel Mancera Espinosa | 10

Augusto Barrera Guarderas | 11

Presentación

Lilia del Carmen Rodríguez y Eugene D. Zapata Garesché | 12

Nota metodológica

| 16

1. Los nuevos retos de los gobiernos locales en materia internacional

| 19

1.1. Cambio de enfoque: de relaciones asimétricas
a horizontales | 23

1.2. Cambio de temáticas: de necesidades básicas
al fortalecimiento institucional y a la mejora
de la gobernanza local | 26

1.3. Cambio de modalidades: de la captación
de recursos a la promoción económica y la proyección
del territorio | 28

1.4. Nuevos mecanismos de intercambio:
la cooperación Sur-Sur | 33

1.5. La consolidación del trabajo en red
y la incidencia política | 35

1.6. Hacia marcos supramunicipales: cooperación
y desarrollo territorial | 41

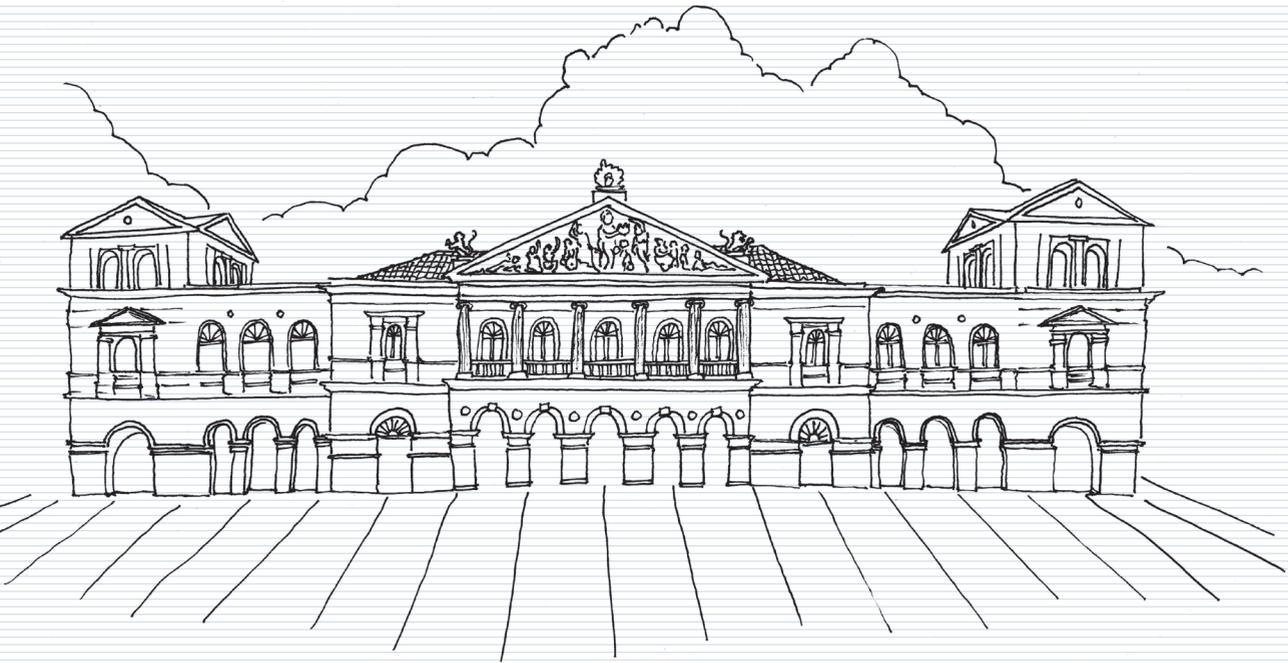
2. La acción internacional, una nueva política pública local en construcción	 47
2.1. Las principales limitaciones de la acción internacional de los gobiernos locales	49
2.2. ¿Por qué la acción internacional debe ser una política pública a nivel local?	53
2.3. Puntos-clave para elaborar una estrategia de internacionalización como política pública	57
2.4. Articulación con actores locales y participación de la sociedad civil	66
2.5. Consolidación de la oficina de Relaciones Internacionales	67
3. La oficina de relaciones internacionales, un instrumento para promover la ciudad y el territorio	 73
3.1. Estructura institucional para la acción exterior	75
3.2. Transversalidad de la acción exterior	80
3.3. Funcionamiento y organización interna de las oficinas	85
3.4. Recursos técnicos, humanos y financieros necesarios	89
3.5. Embajadas, casas o representaciones del gobierno local en el extranjero	95
4. Comunicar clave de la política pública de acción internacional del gobierno local	 101
4.1. ¿Por qué la comunicación es determinante?	104
4.2. ¿Qué tipo de comunicación se necesita?	105
4.3. Construcción de una estrategia de comunicación	111
4.4. Instrumentos prácticos para una comunicación integral	119

Bibliografía recomendada	142
--------------------------	-----

Siglas y abreviaturas	143
-----------------------	-----

Recuadros

1. Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín: ejemplo de atracción de inversiones	28
2. Juegos Panamericanos Lima 2020: ciudad atractiva	30
3. Ciudad de México y Chicago: Asociación Económica entre Ciudades Globales	31
4. Laboratorio de Cooperación Sur-Sur: un ejemplo desde Belo Horizonte	32
5. Quito, ciudad candidata para ser sede de Hábitat III en 2016	37
6. Montevideo: capital del Mercosur	39
7. ¿Cómo nace una política pública local?	56
8. Bogotá Humana internacional: Política pública para la acción exterior	64
9. ¿Mi ciudad dispone de una política pública de acción internacional?	68
10. Proyección internacional del municipio de Vilafranca del Penedès, España	81
11. Transversalidad de la oficina de Relaciones internacionales	84
12. Evolución de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México	87
13. Asociaciones de profesionales para la acción internacional de los gobiernos locales	93
14. Casas de la ciudad de México en Estados Unidos	96
15. Municipalidad de Morón, transversalidad e integralidad para optimizar la acción exterior	112
16. Medellín y su apuesta por la comunicación estratégica	116
17. Recomendaciones para desarrollar una estrategia con los medios	138



Prólogo

ALAS



Miguel Ángel Mancera Espinosa

Jefe de Gobierno de la Ciudad de México

En las últimas décadas las ciudades se han convertido en laboratorios de innovación social en las que gobiernos y habitantes experimentan nuevos modelos de participación democrática. Gracias a estos trabajos constantes se crean políticas diferenciadas de salud y educación, y se diseñan estrategias específicas que permiten una mejor gestión urbana, movilidad y seguridad, entre otras. Este esfuerzo de las ciudades ha contribuido de manera gradual en los modelos de gobernanza y globalización que se transmiten por medio de las relaciones internacionales.

En primer lugar, en un mundo cada vez más urbano, las soluciones exitosas aplicadas en las políticas locales, se han convertido en insumos privilegiados para el aprendizaje y el intercambio entre diversos tipos de actores; lo mismo organismos internacionales, que redes de gobiernos locales, permitiendo así fortalecer el desarrollo territorial. Trabajar en un esfuerzo conjunto ha facilitado a los gobiernos locales conocer, sistematizar y adaptar casos de éxito, según el contexto y la peculiaridad de cada territorio.

En segundo lugar, las ciudades han aprovechado la oportunidad de proyectarse hacia el exterior para encontrar aliados, recursos y herramientas. Hoy en día, las ciudades tienen más mecanismos para atraer inversiones, turismo, cultura, conocimiento, de forma más eficiente.

Así, las ciudades se posicionan como piezas clave en el nuevo escenario mundial. Su voz y sus

planteamientos merecen alcanzar mayor potencia al participar en los debates globales sobre pobreza urbana, cambio climático, seguridad alimentaria, entre muchos otros temas de actualidad mundial.

Todo lo anterior, sin embargo, requiere de nuevas capacidades institucionales, materiales y humanas, así como de una decisión real de participar –y aprovechar– el entorno internacional en favor de las ciudades y sus habitantes, desde una mirada estratégica.

La Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades, *Proyecto AL-LAs*, busca construir herramientas, conocimiento y capacidades para que el desempeño de las ciudades y sus gobiernos sea lo más adecuado posible en este nuevo ámbito internacional. ¿Por qué hacerlo? Porque las políticas de acción y cooperación internacional sólo cobran sentido cuando nos permiten aprender y traer simultáneamente lo mejor del mundo a nuestro territorio, así como llevar lo mejor de nuestra ciudad al mundo, siempre con la intención de elevar la calidad de vida de quienes más lo necesitan. Esta es la convicción con la que partimos hace un año con el *Proyecto AL-LAs* y que sigue vigente al día de hoy. El momento de las ciudades y los gobiernos locales es ahora.

Este segundo cuaderno de la colección AL-LAs es una contribución más del Gobierno de la Ciudad de México, sus socios, colaboradoras y colaboradores así como sus aliados, para lograrlo.



Augusto Barrera Guarderas

Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito

El protagonismo alcanzado por los gobiernos locales, y particularmente por los municipios, como actores fundamentales del crecimiento económico, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental y cultural, ha generado una dinámica de relaciones entre municipios que se expresa en diversas redes y espacios internacionales, con la ampliación de su agenda de lo local a lo global. Los municipios hoy en día, se preocupan no sólo de la infraestructura social, física y económica de sus ciudades, sino que actúan y se expresan sobre problemas globales: pobreza, cambio climático, desarrollo económico y generación de empleo, derechos humanos, paz, seguridad alimentaria, cultura, innovación tecnológica, entre otros.

Los gobiernos locales actúan en nuevos escenarios y enfrentan nuevos desafíos en su gestión. En el ámbito de la cooperación internacional que gestionan las oficinas de Relaciones Internacionales, tema del segundo taller de trabajo realizado en Quito en septiembre 2013, cuyas reflexiones se recogen en este cuaderno, son evidentes los nuevos enfoques, temas, modalidades de cooperación, que expresan nuevas miradas sobre el “desarrollo” y sobre las “relaciones de

cooperación.” Si en el pasado el paradigma dominante basado en la concepción de progreso, modernización y crecimiento económico, marcó relaciones asimétricas entre “donantes-receptores, beneficiarios”, en el presente, están en cuestión las recetas para alcanzar el “desarrollo”, vista la crisis global y de múltiples dimensiones que vivimos.

¿Cómo se entiende la Cooperación Internacional en este marco? la entendemos como un medio de expresión de solidaridad, que refuerza el compromiso de atender de manera conjunta los retos de la pobreza, exclusión, desigualdad y deterioro ambiental. La cooperación es un compromiso de doble vía y un medio para fortalecer relaciones horizontales para la construcción de un mundo más justo, democrático, solidario, diverso, intercultural. La cooperación hoy por hoy, debe fortalecer las capacidades nacionales, la institucionalidad pública en línea con la Declaración de París (2005) y los principios de Apropiación, Alineación, Armonización, Gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad, que constituyen orientaciones acordadas por la comunidad internacional y que son válidos para la gestión de la cooperación de los gobiernos locales.

Presentación

Lilia Rodríguez
y Eugene D. Zapata Garesché *

Difícilmente alguien se cuestiona hoy sobre la importancia de que las ciudades y los gobiernos locales participen de los temas de la agenda mundial que les afectan. En poco tiempo, quizás tan sólo una década, los alcaldes y autoridades locales han ganado terreno, legitimidad, espacios, voz e influencia en los debates mundiales como nunca antes. Hoy, la gestión de riesgos y desastres, la lucha contra el crimen organizado y la seguridad urbana, la inclusión social, las migraciones, el desarrollo económico, la innovación tecnológica, entre otros, son temas de la agenda mundial materia de trabajo de los gobiernos locales.

Tal incursión no se ha dado de forma automática ni ha estado exenta de altibajos. La práctica se ha diferenciado mucho de región en región y en la actualidad coexisten naciones en donde las ciudades son muy activas y participes de la política exterior, con otras en donde éstas no tienen ninguna voz ni influencia, ni son consultadas.

Lo cierto es que la tendencia hacia la internacionalización de los gobiernos locales es clara y se presenta hoy en evolución. Los marcos jurídicos nacionales se están actualizando y cada día surgen más cursos, seminarios, talleres y diplomados en respuesta a una creciente demanda para entenderla y capitalizarla esta tendencia. Cada vez son más las agencias del sistema de Naciones Unidas que concertan, dialogan e invitan a alcaldes, autoridades de las ciudades y representantes de las redes de gobiernos locales a preparar sus programas estratégicos.

La evolución reciente contempla por lo menos tres fenómenos simultáneos: en primer lugar, un crecimiento exponencial del activismo internacional de los gobiernos locales; en segundo lugar, un cambio de enfoque en su manera de

* Directora de Relaciones Internacionales del Distrito Metropolitano de Quito y Asesor internacional en la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

insertarse en el mundo, ya no sólo como actores de la cooperación (donantes o beneficiarios) sino como actores de la agenda global en todas sus expresiones; y en tercer lugar, un cambio en las modalidades y formas de relacionarse con el extranjero, cada vez más profesionales, enfocadas a resultados, por proyectos, a través de redes y en marcos innovadores como la cooperación Sur-Sur y la internacionalización a través de acciones supra-municipales.

En este contexto, la hora llegó para preguntarse si la acción internacional es o no una política pública. La respuesta no es fácil. Habrá quienes consideren que las relaciones internacionales no son materia del gobierno local. Otros consideran que el mundo ha cambiado y que los gobiernos locales no pueden mantenerse al margen de los debates sobre problemas que las afectan, ni de los espacios de toma de decisión sobre el futuro de la humanidad y del planeta.

Este libro es el segundo ejemplar de la colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades. En él se presentan los nuevos retos que enfrentan los gobiernos locales en materia internacional y la forma en que se están organizando para abordarlos. El segundo cuaderno de la Colección *AL-LAs* sigue al publicado en 2013 con el título *Marco Jurídico e Institucional de la Acción Internacional de las Ciudades: Diagnóstico y prospectiva euro-latinoamericana*.

El cuaderno cuenta con cuatro apartados. En el primero se presentan los cambios recientes de enfoque, temática, modalidades y mecanismos para la acción internacional de las ciudades, haciendo énfasis en el trabajo en red, la cooperación Sur-Sur y el desarrollo territorial. El segundo apartado plantea la necesidad de que la acción internacional se convierta en una política pública local. Para ello, se presentan las limitaciones y puntos clave para profesionalizarla. El tercer apartado se dedica a analizar el papel que juegan las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades. Se hace un diagnóstico de la situación de las ciudades socias del *Proyecto AL-LAs* y se dibujan recomendaciones de orden general para ayudar a mejorar su funcionamiento, organización y estructura. El cuarto y último apartado del Cuaderno, aborda un tema normalmente olvidado y relegado en la acción internacional: la comunicación. Es común que la población e incluso muchas áreas del gobierno local no entiendan la importancia de las relaciones internacionales ni su potencial para mejorar la vida de los ciudadanos. Así, este capítulo propone que el gobierno local se dote de una

estrategia de comunicación para resultados en temas internacionales y avanza recomendaciones concretas para mejorar la práctica.

Esta publicación ha sido realizada en marco del *Proyecto AL-LAs*, “Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades”, con el apoyo financiero de la Unión Europea. El proyecto es coordinado por el Gobierno de la Ciudad de México en colaboración con los gobiernos de las ciudades de Quito, Ecuador; Lima, Perú; Medellín, Colombia; Belo Horizonte, Brasil; Morón, Argentina y Montevideo, Uruguay. Se suman como socios europeos, la red de Ciudades Unidas de Francia y el Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional, en España.

El *Proyecto AL-LAs* tiene como objetivo afianzar la capacidad de acción colectiva de las autoridades locales de América Latina, sus redes y asociaciones en las relaciones internacionales contemporáneas, para mejorar la calidad de sus políticas públicas y su desarrollo territorial, en tres temas: sustentabilidad, inclusión social y atractividad territorial.

Los objetivos específicos de este proyecto son: i) reforzar la capacidad institucional de las autoridades locales para establecer una política pública profesional de relaciones internacionales y trabajar de forma coordinada en red; ii) contar con planes estratégicos participativos y de largo plazo y mecanismos de concertación multi-actores para la internacionalización y la cooperación descentralizada y iii) acompañar acciones específicas de vinculación internacional y cooperación descentralizada en los tres temas prioritarios.

A través de talleres especializados, intercambios de experiencias, difusión de buenas prácticas y la publicación de esta colección de cuadernos, el *Proyecto AL-LAs* emprenderá las siguientes acciones:

- Aportará insumos para una revisión del marco jurídico e institucional en el que se ejercen las relaciones internacionales de las ciudades en América Latina;
- Contribuirá a repensar la estructura administrativa y organizacional de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades;
- Proveerá de herramientas para convocar a consultas con la sociedad civil y con otros actores para la construcción participativa de la estrategia internacional de las ciudades;
- Creará una comunidad euro-latinoamericana de expertos, instituciones y funcionarios especializados en estos temas;

- Habilitará una plataforma Web de gestión dinámica del conocimiento utilizando tecnología semántica;¹
- Ofrecerá capacitación presencial y a distancia con certificación universitaria;
- Desplegará campañas en medios de comunicación y estrategias de educación ciudadana sobre el papel de las ciudades en el mundo;
- Desarrollará acciones de cabildeo e incidencia para que las ciudades puedan influir en los grandes temas de la agenda global y
- Acompañará proyectos concretos de cooperación en 3 temas: sustentabilidad, inclusión social y atraktividad territorial.

AL-LAs cuenta con el apoyo de cuatro instituciones colaboradoras: la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE), la Asociación Francesa de Profesionales de la Acción Europea e Internacional de los Gobiernos Locales (ARRICOD), el Instituto Francés de América Latina (IFAL, Embajada de Francia en México) y la Universidad del Rosario en Colombia. Son aliados de *AL-LAs* la Prefeitura Municipal de Río de Janeiro en Brasil y el Gobierno del Estado de Yucatán en México.

Este cuaderno ha sido co-editado por el Gobierno de la Ciudad de México, Coordinador General del *Proyecto AL-LAs* y por el Distrito Metropolitano de Quito, Ecuador, responsable del Segundo Taller de Aprendizaje en donde inician los debates que dieron lugar a la presente publicación.

El taller fue organizado en septiembre 2013 por la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales de Quito, con el apoyo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Ecuador (FLACSO) y contó con participación de la Secretaria Nacional de Planificación, (SENPLADES), la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador (SETECI) y la Asociación de Municipalidades del Ecuador, (AME).

Para los gobiernos de Ciudad de México y de Quito es un gusto presentar este segundo título de la Colección de Cuadernos para la Internacionalización de las Ciudades, esperando que contribuya a avanzar en la reflexión y la acción sobre el papel que juegan los gobiernos locales en el mundo.

QUITO, ECUADOR, MAYO 2014

1. www.proyectoallas.net opera sobre la plataforma tecnológica SPRIBO®.

Nota metodológica

La elaboración de este documento se apoya en diferentes elementos y fases de trabajo, en los cuales han contribuido activamente los socios, colaboradores y aliados del *Proyecto AL-LAs*, y el equipo técnico del mismo. Estas fases han sido:

1. Recopilación de información de los socios y aliados del *Proyecto AL-LAs* a partir de unas fichas-cuestionario elaboradas por la asistencia técnica. En cada una de estas fichas, los socios y aliados del Proyecto han plasmado la situación de su propia oficina de relaciones internacionales respecto a su funcionamiento interno, organización, actividades, modalidades e instrumentos y cómo comunican y difunden su acción exterior.
2. Elaboración de cuadros comparativos y tratamiento detallado de las informaciones recibidas por parte del equipo de asistencia técnica, que dio lugar a un pre-diagnóstico sobre la situación actual de las oficinas de relaciones internacionales, sus problemáticas comunes, las diferencias más sustanciales entre socios y una visión general del grado de aproximación de las ciudades a los elementos que configuran una política pública en materia de relaciones internacionales.
3. Celebración y animación de un taller presencial en Quito, Ecuador en el mes de septiembre de 2013 para discutir y validar los resultados del pre-diagnóstico y recoger las aportaciones de los socios y de los asistentes en general (representantes de instituciones públicas ecuatorianas y otros gobiernos locales de América Latina).
4. Revisión sistemática y recogida de información complementaria con la participación de los socios después de la celebración del Taller;
5. Integración de las observaciones y sugerencias del equipo técnico responsable del *Proyecto AL-LAs*.
6. Elaboración de un informe sobre los principales resultados del Taller;

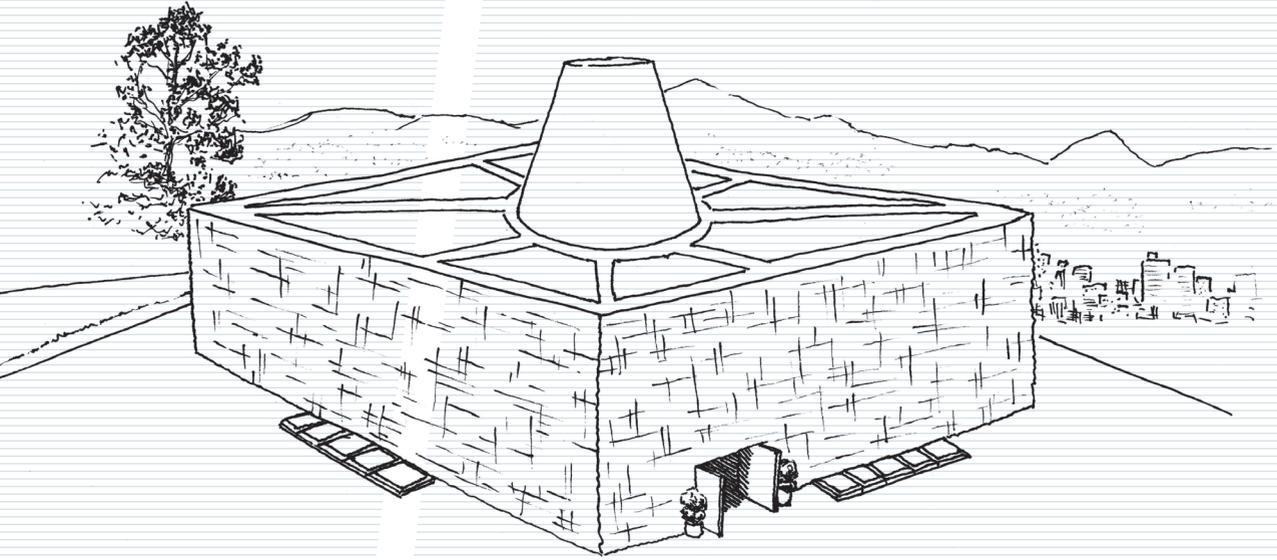
7. Celebración de dos seminarios web con socios, aliados y colaboradores del *Proyecto AL-LAs* sobre: “La comunicación en las oficinas de relaciones internacionales” octubre de 2013 y “La acción exterior de las ciudades en la práctica: de modelos tradicionales a nuevas tendencias” enero de 2014.
8. Redacción del documento base, por parte del equipo de asistencia técnica.
9. Revisión y edición final, por parte de la coordinación general y metodológica del *Proyecto AL-LAs*.

Objetivos del estudio

- Identificar los cambios evolutivos más significativos de la acción internacional de los gobiernos locales e interrogarse sobre cómo las oficinas de Relaciones Internacionales necesitan adaptar sus estrategias, estructuras y recursos para hacer frente a los desafíos que estos cambios suponen.
- Estudiar la situación de la acción internacional dentro del conjunto de las políticas públicas locales, analizar y proponer instrumentos prácticos para su aplicación.
- Revisar la comunicación como elemento clave de la política pública local para potenciar el impacto de la acción internacional tanto al interior del gobierno local como frente a la ciudadanía.

Público al cual va destinado

Gobiernos locales e instituciones socias, colaboradoras y aliadas del *Proyecto AL-LAs* y en especial los responsables estratégicos y técnicos de la acción exterior y todos aquellos funcionarios que realizan actividades de cooperación y vinculación internacional. El presente documento está pensado para ser de utilidad también para las demás ciudades de América Latina y Europa interesadas en la construcción de una política pública local de acción internacional, así como para académicos e investigadores interesados en el fenómeno de la internacionalización de los gobiernos locales y regionales.



1. Los nuevos retos de los gobiernos locales en materia internacional

Este capítulo identifica los cambios más significativos en las actividades internacionales de los gobiernos locales durante los últimos años, cuyas prácticas han hecho evolucionar las dinámicas tradicionales de cooperación descentralizada hacia un ámbito más amplio de acción exterior.

Esta evolución plantea nuevos retos a las oficinas de Relaciones Internacionales de administraciones locales, las cuales deberán adaptar su funcionamiento a los objetivos, modalidades de actuación, instrumentos o formas de vinculación internacional en el contexto actual.

En este sentido, se analizan los siguientes cambios en el fenómeno de la internacionalización:

1. Cambio de enfoque: de la ayuda a la colaboración estratégica
2. Cambio de temáticas: de la cobertura de necesidades básicas al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gobernanza local
3. Cambio de modalidades: de la captación de recursos a la promoción económica y la proyección del territorio
4. Nuevos mecanismos de intercambio: la cooperación Sur-Sur
5. Trabajo en red e incidencia política de los gobiernos locales
6. Marcos supramunicipales: cooperación y desarrollo territorial

El texto sugiere algunos de los retos operativos que los distintos cambios plantean y analiza las siguientes preguntas.

- ¿Las estructuras e instrumentos establecidos bajo lógicas asistenciales siguen siendo válidos para abordar relaciones basadas en la horizontalidad?
- ¿Las oficinas de relaciones internacionales cuentan con dispositivos adecuados para fortalecer al conjunto de las políticas públicas, mejorar su gestión local y reforzarse institucionalmente mediante la acción exterior?
- ¿El trabajo en incidencia política y la participación en alianzas entre ciudades requiere nuevas estrategias de actuación?
- ¿La acción internacional de alcance supramunicipal requiere de la inclusión de temas, instrumentos y formas de articulación territorial diferentes?

Durante los últimos años los gobiernos locales han intensificado sus actividades de acción exterior mediante la celebración de eventos internacionales, la firma de convenios con ciudades extranjeras, la organización de ferias o la participación en comisiones y encuentros para hacer oír su voz en los grandes debates internacionales.

Así, de manera progresiva, las oficinas de asuntos internacionales de muchas ciudades han ido sumando nuevas actividades a los clásicos hermanamientos, convenios de cooperación o a los actos de protocolo que solían ocupar la mayor parte de las tareas de acción exterior de un gobierno local o regional.

La inmersión en nuevas agendas ha implicado que paulatinamente los objetivos de las oficinas de relaciones internacionales se vayan alejando de las dinámicas de cooperación tradicionales.

Este primer capítulo identifica los principales cambios a los cuales deben adaptarse las oficinas que quieren fortalecer su institucionalización y sus capacidades, para hacer frente a los retos planteados por los nuevos escenarios internacionales.

Para situar y entender mejor estos cambios, conviene subrayar tres elementos importantes:

1. El fenómeno de la internacionalización ha tenido una evolución desigual y multiforme entre los gobiernos locales, los cuales han transitado de manera muy dispar en función de sus opciones políticas, de los marcos jurídicos e institucionales que condicionan sus movimientos o de las casuísticas personales e institucionales que enmarcan las actividades de las oficinas de relaciones internacionales.
2. A pesar del dinamismo de las relaciones internacionales entre gobiernos locales, todavía no existe ningún dispositivo global de recopilación, sistematización y análisis de dichas relaciones que permita disponer de una radiografía empírica y objetiva sobre la evolución de las mismas.³
3. A nivel internacional se distingue una multiplicidad de fenómenos que impactan la capacidad de vinculación e incidencia internacional de los gobiernos locales. Sin embargo, aquí se toman como eje las dinámicas observadas

en América Latina y Europa, especialmente a la luz de los miembros del *Proyecto AL-LAs* y la valoración de éstos sobre las mismas.

1.1. Cambio de enfoque: de relaciones asimétricas a horizontales

Una de las tendencias más marcadas en los años recientes ha sido el lento abandono de las pautas asistenciales que marcaban las relaciones tradicionales donante-receptor hacia relaciones más igualitarias y equitativas procedentes de una mayor apropiación del valor de lo local en el desarrollo.

Hasta hace poco tiempo la acción exterior de los gobiernos locales se solía interpretar sólo en el ámbito de la cooperación al desarrollo. En los inicios de la cooperación descentralizada y a pesar de que coincidieron con el surgimiento del nuevo paradigma de Desarrollo Humano, los gobiernos locales no tenían experiencia en la materia. Por lo tanto, emularon las dinámicas de los gobiernos nacionales, que estaban cortadas según los patrones asistenciales que habían marcado el surgimiento de la cooperación al desarrollo de los Estados a partir de la II Guerra Mundial bajo un enfoque paternalista y centrado en la ayuda económica para cubrir las necesidades básicas de los países “en vías de desarrollo”.

2. Existen algunos mecanismos nacionales de recogida de información respecto a la cooperación descentralizada, como el Atlas Francés de la Cooperación Descentralizada (<http://www.cncd.fr/frontoffice/bdd-monde.asp>) en Europa o el Mapa de Cooperación Internacional de la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia en América Latina (<http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=198#&panel=6>). Incluso se han realizado algunos esfuerzos para generar instrumentos regionales como el Atlas de la Cooperación Descentralizada para el Desarrollo lanzado por el Comité de las Regiones y la Comisión Europea (<http://lra4dev.cor.europa.eu/portal/es/atlas/Paginas/Maps.aspx>), o la iniciativa del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL creado en el año 2005 y que hasta hace unos años representaba la mayor fuente de información sobre datos de cooperación descentralizada entre ambas regiones (<http://observ-ocd.org/es/observatorio/presentacion>). Sin embargo, todos estos esfuerzos se han centrado básicamente en el campo de la cooperación al desarrollo y en la recogida cuantitativa de relaciones y de recursos económicos destinados a ésta por parte de los gobiernos locales.

“En cuanto a cooperación había una visión asistencial y paternalista, que asumía que la cooperación podía resolver los problemas de las ciudades desde fuera del país, las relaciones que se establecían eran asimétricas, entre el Norte y el Sur, con énfasis en cooperación financiera. Ahora avanzamos hacia otra visión. Hay un cambio de concepción en las relaciones ya no se piensa tanto en Norte que sabe y Sur que aprende, sino que reconocemos que existe una agenda compartida, porque los problemas de las ciudades son globales, la cooperación debe ser de doble vía, porque entendemos que podemos aprender unos de otros. Podemos aprender de Barcelona y París pero Quito también tiene cosas que mostrarle a Barcelona y a París. Por otra parte, el énfasis ya no es cooperación financiera, sino generación de conocimiento, construcción de capacidades, ciencia y tecnología.

LILIA RODRÍGUEZ

Directora Metropolitana de Relaciones Internacionales, Quito

Así, cuando los gobiernos locales iniciaron su camino en el terreno de la cooperación, reprodujeron la lógica Norte- Sur, de modo que la cooperación descentralizada inicialmente consistía en relaciones entre un gobierno local del “norte” que transfería recursos económicos a su homólogo del “sur”, aunque estas transferencias no financiaban directamente el funcionamiento de una política pública.

En este contexto, el gobierno local “beneficiario” o “receptor” de la ayuda visualizaba la cooperación descentralizada como una fuente de recursos más dentro del sistema de cooperación al desarrollo. Bajo este enfoque, las relaciones eran paternalistas, ya que partían de la concepción que uno necesita “asistencia” del otro y asimétricas, dado que el instrumento principal era la transferencia de recursos y el “donante” podía fácilmente imponer sus reglas y condiciones.

Progresivamente, los gobiernos locales han comenzado a poner en valor su especificidad y a darse cuenta de que los problemas que acontecen a la administración local, a pesar de las diferencias territoriales, son similares y que por lo tanto, el mejor interlocutor para compartirlos y buscar soluciones comunes es otro gobierno local.

En consecuencia, los gobiernos locales han iniciado un viraje hacia nuevas formas de relación basadas en la colaboración, la responsabilidad y el aprendizaje mutuo, la búsqueda de objetivos comunes, el diálogo, la confianza y la reciprocidad. Así, de los proyectos de cooperación clásicos o los hermanamientos se ha ido evolucionando hacia acuerdos bilaterales o multi-laterales, dinámicas de trabajo en red, convenios de colaboración mutua e intercambio de experiencias, o hacia la cooperación Sur-Sur.

Actualmente este cambio de enfoque es reconocido y puesto en valor a nivel internacional. Como muestra, el titular del último informe sobre Desarrollo Humano 2013 del PNUD “El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso”, donde ya se hace referencia a este cambio de modelo.

A pesar de ello, actualmente la mayoría de los gobiernos locales llevan a cabo actividades que aún responden a las lógicas propias del paradigma de la ayuda y que conviven junto con otras más horizontales y de aprendizaje mutuo. No en vano, incluso la llamada “nueva arquitectura de la ayuda” donde se han dado algunos pasos hacia una mayor apropiación, sufre todavía del control de los donantes, quienes pretenden influir en los enfoques, temáticas y zonas de intervención de los gobiernos locales y en el paradigma teórico y conceptual que enmarca y orienta la praxis.

Aunque se han dado avances muy significativos que indican el cambio de enfoque, las viejas prácticas aún persisten y el camino a recorrer para acabar con la mirada asistencialista es aún importante. Sin embargo, la interiorización y apropiación del nuevo enfoque ha sido clave para avanzar hacia unas prácticas que desbordan la cooperación al desarrollo tradicional. De hecho, sin un enfoque igualitario, de respeto y de confianza mutua, difícilmente se podrán establecer las complicidades necesarias para unificar esfuerzos entre diferentes gobiernos locales en el ámbito de las relaciones internacionales.

Ante este cambio de enfoque, algunas ciudades podrían interrogarse si las estructuras e instrumentos establecidos bajo lógicas asistenciales siguen siendo válidos para abordar relaciones basadas en la horizontalidad. A modo de ejemplo, ¿una estructura asentada en la búsqueda y recepción de recursos es útil para desarrollar procesos de cooperación en red, participar en esquemas de cooperación descentralizada Sur-Sur?

En la práctica estos enfoques conviven. En ocasiones departamentos encargados de la solidaridad internacional, una visión tradicional, se articulan con departamentos de proyección internacional, que cuentan con una visión más estratégica de la internacionalización.

1.2 Cambio de temáticas: de necesidades básicas al fortalecimiento institucional y a la mejora de la gobernanza local

Las relaciones de cooperación descentralizada inicialmente se basaron en objetivos de lucha contra la pobreza y por lo tanto, en la cobertura de las necesidades básicas de las poblaciones más vulnerables. La transferencia de recursos para la construcción de infraestructura o el envío de ambulancias, carros de bomberos usados, contenedores de alimentos, semillas o medicamentos solían ser los instrumentos que marcaban las relaciones entre los gobiernos locales “donantes” y los “receptores”.

Si bien estas dinámicas heredadas de una lógica colonial aún perviven, el cambio de enfoque (de relaciones asimétricas a horizontales) ha impactado en las temáticas alrededor de las cuales se basan muchas de las relaciones actuales.

Paulatinamente se ha transitado hacia el apoyo de las políticas públicas locales que permitan mejorar la calidad de vida de la población, reforzar la administración local, tanto técnica como políticamente, avanzar el funcionamiento democrático y favorecer la gobernanza local.

De esta forma y mediante relaciones recíprocas, se pone el centro de atención en la mejora de los aspectos técnicos y políticos que forman parte de las funciones del gobierno local: planificación estratégica, instrumentos de diagnóstico y planeamiento, gestión transversal e intersectorial, diseño, implementación y evaluación de políticas sectoriales, financiamiento local o fórmulas para dar sostenibilidad a las políticas públicas emprendidas.

El refuerzo de la gobernabilidad democrática a escala local es, por tanto, un nuevo ámbito de trabajo y de intercambio entre ciudades y regiones. Se trata de fortalecer el espacio público y el acceso y defensa de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales. Se busca la profundización de los espacios democráticos para generar una gobernabilidad más efectiva, fuerte y colaborativa. Así, se impulsan nuevas formas de descentralización de la administración hacia la ciudadanía, de participación de ésta en la planificación, de gestión y seguimiento de la política pública y de mayor concertación con los actores del territorio.



Cada vez son mayores las relaciones de cooperación centradas en aspectos como los presupuestos participativos, los mecanismos de participación ciudadana, control, transparencia y rendición de cuentas o los instrumentos de e-government (gobierno electrónico).

Conviene destacar que en América Latina uno de los temas de mayor auge estos últimos años ha sido el apoyo a políticas públicas que incrementen la cohesión social local. Esto no es de extrañar debido a que la región sigue ocupando el primer lugar en el mundo en términos de desigualdad y por lo tanto, algunos de los programas pioneros en el fortalecimiento de la cooperación descentralizada han orientado sus esfuerzos hacia el refuerzo a políticas públicas que garanticen sociedades más incluyentes. Como muestra de ello, conviene recordar que la última fase del Programa de la Comisión Europea URB-AL III tuvo como objetivo “contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de los gobiernos subnacionales y regionales en América Latina” y específicamente se subrayó el tipo de relación que quería impulsar: “... apoyándose en partenariados e intercambio de experiencias, en un número limitado de ciudades y territorios de América Latina”.

Algunas de las temáticas concretas que han venido definiendo las relaciones en el ámbito de la cooperación entre gobiernos locales y que expresan la agenda política de muchas de las ciudades de América Latina son: transporte urbano, desarrollo social, ciudad inclusiva y sostenible, medio ambiente, seguridad ciudadana, igualdad de género, patrimonio y cultura.

El hecho de centrar la relación en el fortalecimiento del gobierno local conduce a planteamientos que involucran al resto de la administración, desde los departamentos municipales sectoriales hasta los espacios más estratégicos y transversales de la administración.



Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín: ejemplo de atracción de inversiones

En 2006 la Agencia de Cooperación Internacional de Medellín se transformó en la Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín (ACI), ampliando su alcance al acoger la gestión de la inversión extranjera directa. La ACI tiene un departamento específico de Inversión Extranjera: La Subdirección de Negocios Internacionales actúa como la oficina de promoción y atracción de inversión extranjera directa. Esta oficina es reconocida, tanto por los empresarios locales como por los inversionistas internacionales instalados y potenciales, reconocida como la institución encargada de atraer, recibir, acompañar y retener las inversiones extranjeras. Así, la ACI facilita la instalación de nuevas empresas productivas de bienes y servicios en los sectores estratégicos de la ciudad, apoya en la recopilación de información que requieren para su instalación en la ciudad y busca potenciar sus posibilidades de desempeño a través de la activación de sus redes de contactos (por ejemplo, mercado inmobiliario, proveedores, mano de obra especializada); también brinda acompañamiento a las empresas extranjeras ya instaladas en Medellín con el fin de promover procesos de reinversión. Otra de sus tareas es el monitoreo de esta inversión extranjera instalada, así como la consultoría estratégica en acciones que procuren el mejoramiento del clima de inversión.

“Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas”, Alcaldía de Medellín 2012

1.3 Cambio de modalidades: de la captación de recursos a la promoción económica y la proyección del territorio

La financiación local es una de las mayores preocupaciones de los gobiernos locales. Si bien han empezado a tener mayor autonomía y competencias, a menudo éstas no han ido acompañadas de los recursos necesarios para ejercerlas. Tradicionalmente, uno de los caminos para paliar dichas deficiencias presupuestales ha sido la captación de fondos de la cooperación descentralizada mediante la presentación de proyectos.

Esta modalidad progresivamente ha empezado a perder importancia a favor de otros formatos más acordes con la proyección del municipio para atraer comercio, inversiones, turismo, conocimiento y oportunidades financieras hacia el territorio, incluso en el entorno europeo, una tendencia hacia las asociaciones

público-privadas que financien la acción internacional del gobierno local. Se trata de posicionar a la acción internacional como una inversión que permite dinamizar el territorio.

Esta modalidad progresivamente ha empezado a perder importancia a favor de otros formatos más acordes con la proyección del municipio para atraer comercio, inversiones, turismo, conocimiento y oportunidades financieras hacia el territorio.

Así, muchas ciudades actualmente llevan a cabo actividades de promoción económica, de internacionalización o de marketing de ciudad con el objetivo de generar una mayor “atractividad territorial”⁵

Por ello, en años recientes la celebración de foros o congresos, la organización de ferias internacionales, el acompañamiento a empresas y a inversionistas extranjeros o la internacionalización de las empresas locales, forman parte del trabajo cotidiano de las oficinas de Relaciones Internacionales de las ciudades.

Si bien el objetivo de captación de recursos internacionales por parte de los gobiernos locales quizás no ha variado, el giro se observa en las modalidades para alcanzar el mismo fin.

Por otro lado, la búsqueda de notoriedad internacional para atraer inversiones y dinamizar la productividad del territorio también ha contribuido a que las ciudades busquen la organización de eventos de gran envergadura internacional. Hay numerosos ejemplos, como la competencia entre ciudades para ser la sede de los Juegos Olímpicos, auspiciar la organización de eventos mundiales en el territorio o para alcanzar algún premio y distinciones internacionales.

Con frecuencia la competencia por visibilidad internacional se da entre ciudades que por su tamaño o condición de capital de país suelen estar mejor posicionadas. Sin embargo, últimamente algunas ciudades medianas o que no son capitales nacionales han roto esta tendencia, destacando decididamente en el mapa mundial.

5. El tema del 5o taller de aprendizaje del *Proyecto AL-LAs*, celebrado en Lima, Perú en septiembre 2014 se dedica específicamente al tema “Acción internacional para una ciudad atractiva”, y será objeto también de un Cuaderno de la colección *AL-LAs*.



Juegos Panamericanos Lima 2020: ciudad atractiva

Algunas ciudades con poca tradición en el escenario internacional pero con un largo recorrido en el ámbito de la cooperación al desarrollo, también han empezado a desarrollar nuevas estrategias para proyectar su ciudad. Este es el caso de Lima, Perú, que será la sede de los Juegos Panamericanos 2020. Este ejemplo es interesante porque es una de las primeras veces que se involucra a la Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional de Lima en un proceso de proyección de la ciudad de tanta importancia. De hecho, la iniciativa surgió del Comité Olímpico Peruano y del Instituto Peruano de Deporte quienes establecieron contacto con la Municipalidad de Lima. El proceso liderado por la Gerencia de Educación y Deportes incluyó en el diseño de la estrategia a la Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional.

Tal es el caso de la ciudad de Lyon, Francia y su liderazgo en redes temáticas de gastronomía, pero también, en redes institucionales como “Ciudades design” o su inclusión en la Organización de las ciudades patrimonio mundial (OVPM), que promueven la posición e imagen territorial. Otro caso emblemático francés es el de la ciudad de Marsella. Se ha puesto de relieve su combinación de elementos culturales de zona mediterránea, que le ha valido el ser designada en 2013 como Capital europea de la cultura, proyectando así su territorio desde una perspectiva cultural.

El plano deportivo ha sido un ámbito privilegiado de proyección territorial. Belo Horizonte fortaleció su presencia internacional mediante la celebración de la “Copa Confederaciones FIFA 2013” y la “Copa del Mundo FIFA 2014”. La ciudad de Rosario en Argentina ha estado presente en el escenario global gracias al paso del Rally Dakar. Rio de Janeiro será escenario mundial el año 2016 durante la celebración de los próximos Juegos Olímpicos.

Otras ciudades han orientado su proyección en otros ámbitos de actuación, quizás menos visibles que el deportivo pero más adecuados para convertirse en ciudades de referencia entre los gobiernos locales. Por ejemplo, en noviembre del 2010, la Ciudad de México fue la sede de la Cumbre Mundial de Líderes Locales y Regionales, 3er Congreso de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) con una asistencia de 3 mil alcaldes, gobernadores, presidentes de regiones,



Ciudad de México y Chicago: asociación económica entre ciudades globales

La Ciudad de México y la de Chicago (EEUU) quienes mantenían un convenio de colaboración desde 1991 con la finalidad de estrechar sus lazos culturales mediante una alianza de Ciudades Hermanas, han firmado un primer acuerdo de Asociación Económica entre Ciudades Globales. Precisamente esta nueva alianza se establece para realizar una serie de iniciativas conjuntas en comercio, innovación y educación para incrementar el empleo, expandir las industrias de manufactura avanzada, y en suma, fortalecer la competitividad global. Así, La Ciudad de México y Chicago han llevado su alianza de Ciudades Hermanas al siguiente nivel. De la cultura a los mercados, la Ciudad de México y Chicago han establecido un nuevo estándar moderno para las relaciones diarias de ciudad a ciudad. Este es el camino para crear una red fortalecida de ciudades comerciantes que impulsan la economía global.

El proyecto forma parte del nuevo componente de Global Cities Initiative para promover el intercambio económico y el aprendizaje entre ciudades y el trabajo conjunto para el desarrollo del comercio global. Esta iniciativa es un proyecto conjunto entre la Brookings Institution y el banco de inversión JP Morgan Chase, que establece un nuevo estándar de la manera en que las ciudades deben trabajar en conjunto. Según esta iniciativa, en la misma medida en la que la economía mundial se vuelve cada vez más integrada, así también lo hacen las redes de ciudades y áreas metropolitanas, las cuales, además, forman su columna vertebral. De la misma manera que los empresarios, los alcaldes y líderes regionales que logren el éxito serán aquellos que establezcan asociaciones estratégicas con sus socios comerciales naturales para mejorar el flujo de ideas, inversión, talento, y bienes y servicios entre sus mercados. Los lazos culturales son asimismo importantes. Por generaciones, mexicanos se han trasladado a Chicago, convirtiendo a esta ciudad en la segunda casa más grande para inmigrantes mexicanos entre las zonas metropolitanas de los Estados Unidos. Trabajando en conjunto a través de esta asociación, la Ciudad de México y Chicago pueden formar un futuro común como ciudades globales vibrantes, y centros norteamericanos para la innovación con alcance global.

Fuente: <http://www.brookings.edu/blogs/the-avenue/posts/2013/11/14-global-cities-partnership-chicago-mexico-jackson>

provincias, departamentos y delegados procedentes del mundo entero. Precisamente, el Congreso de CGLU en 2016 seguirá dotando de protagonismo a América Latina, cuya ciudad anfitriona será Bogotá.

Otra de las modalidades para fomentar el desarrollo económico suele darse a partir de alianzas entre ciudades de diferentes regiones para compartir tecnología, innovación o generar acuerdos comerciales al entorno de un sector productivo local.

A modo de ejemplo, destaca el caso del proyecto “Cohesión social a través del fortalecimiento de las Cadenas Productivas, desarrollo de métodos permanentes de acción colectiva en los sistemas regionales de países del Mercosur (COCAP)” apoyado por el Programa URB-AL III, coordinado por la región de Veneto (Italia) y desarrollado en la Provincia de San Juan (Argentina), el Estado do Rio Grande do Sul (Brasil) y el Departamento de Misiones (Paraguay). En este proyecto, gracias



Laboratorio de Cooperación Sur-Sur: un ejemplo desde Belo Horizonte

“En nuestro caso, al inicio de la creación de la Secretaría Municipal Adjunta de RR.II en 2005 no teníamos una directriz clara ni prioritaria sobre Cooperación Sur-Sur, a pesar que la red de Mercociudades siempre ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda internacional del municipio. Más recientemente la cooperación Sur-Sur descentralizada ha ido ganando espacio dentro de nuestra oficina. El desarrollo de un “Programa de desarrollo de jóvenes haitianos” que realiza Belo Horizonte es un ejemplo de las experiencias recientes en este sentido. Sin embargo, Belo-Horizonte no es un caso aislado en Brasil, otros municipios y Estados de la Federación siguen el mismo camino. Las razones son múltiples: por un lado la influencia que la cooperación Sur-Sur ha ganado en la agenda de política exterior brasileña durante la última década. Por otro lado, la crisis en Europa que impone la necesidad de buscar otros socios internacionales. Así, el crecimiento que experimenta América Latina o África en los últimos años abre la perspectiva de un incremento en las relaciones comerciales entre países en desarrollo, generando, consecuentemente, mayor interés en las agendas de cooperación. El desafío es desarrollar mecanismos de financiación de mediano y largo plazo para la Cooperación Sur-Sur”.

Rodrigo Perpétuo, Secretario Municipal Adjunto de Relaciones Internacionales
 Prefeitura Municipal de Belo-Horizonte

a la colaboración entre los gobiernos locales mencionados, se ha logrado la mejora de cadenas productivas del sector vinícola y se ha favorecido el posicionamiento estratégico de los socios en los mercados nacionales e internacionales.

Por su parte, el proyecto “Fronteras Turísticas”, también del Programa URB-AL III ha conseguido mejorar la competitividad territorial para el desarrollo del turismo sostenible mediante la creación de un Camino Andino transfronterizo entre Bolivia, Perú y Argentina.

Como se observa, en la práctica existe un amplio abanico de modalidades para atraer inversiones o promocionar el desarrollo económico local que se alejan de la búsqueda de fondos mediante subvenciones clásicas de cooperación al desarrollo.

1.4 Nuevos mecanismos de intercambio: la cooperación Sur-Sur

Desde su inclusión en la Agenda de Acción de Accra (AAA), la Cooperación Sur-Sur ha ido ganado peso entre los países latinoamericanos. La AAA es el documento resultante del Tercer Foro de Alto Nivel (FAN3) sobre la Eficacia de la Ayuda, que se celebró en Accra (Ghana) en septiembre de 2008. El objetivo de ese Foro fue valorar el progreso de los compromisos y los objetivos de la Declaración de París establecida previamente en el segundo Foro en 2005. Sin embargo, las prioridades del FAN3 fueron más allá para introducir nuevos temas en el debate sobre la eficacia de la ayuda, como por ejemplo; el espacio democrático, la división del trabajo, la Cooperación Sur-Sur, o el reconocimiento de los gobiernos locales como actores del desarrollo.

“La subgerencia de Cooperación Internacional tuvo un rol muy activo a partir de que la Alcaldesa tuvo que viajar a Toronto para sustentar la candidatura de Lima para los Juegos Panamericanos 2020. Afortunadamente se mantuvo una estrecha coordinación con la Gerencia de Educación y Deportes que lideró el proceso. Esta experiencia definitivamente puede considerarse como una evolución de las actividades internacionales de la municipalidad, pues ha requerido preparar a la ciudad y a muchos departamentos del gobierno para proyectarse hacia afuera. Ha sido una de las primeras veces en que la proyección de la ciudad viene orientada desde la Municipalidad y en un ámbito distinto al de las inversiones.”

TENNESSII SCHIAVI,

Subgerenta de Cooperación Técnica
Internacional, Municipalidad
Metropolitana de Lima, Perú

“En cierta medida la cooperación descentralizada Sur-Sur no involucra un presupuesto muy elevado pero es necesario que se vincule con el resto de la administración pública y que esta a su vez, este preparada para la cooperación internacional. Es decir, se requiere capacitar a funcionarios públicos de todas las áreas.”

SARA VALENCIA,

Consultora de Cooperación Internacional,
ACI Medellín, Colombia

Por otra parte, en 2008 dio inicio la crisis económica que afecta especialmente al sur de Europa y que ha tenido como consecuencia, la reducción del presupuesto de los donantes habituales⁶ hacia América Latina, particularmente España y sus comunidades autónomas.

En paralelo, algunos países de América Latina han experimentado una modesta recuperación económica en los últimos diez años, pasando a ser considerados como de renta media o alta. En consecuencia, actualmente distintas ciudades de América Latina y Europa han comenzado a establecer mecanismos de cooperación Sur-Sur. A diferencia de las relaciones tradicionales, aquí el concepto pretende alejarse de la transferencia de recursos y centrarse en el intercambio de experiencias y de buenas prácticas, dando paso a un mecanismo de aprendizaje horizontal y a una mayor apropiación por parte de los actores participantes.

Las prácticas de cooperación Sur-Sur no son del todo nuevas ya que, desde hace décadas, existen relaciones entre gobiernos locales de la región fuera de sus fronteras nacionales, especialmente a partir de los procesos de integración regional (Mercociudades, el Sistema de Integración Centroamericana –sica- o la Comunidad Andina –CAN–, son buenos ejemplos).

Ahora bien, todavía no se dispone de resultados sobre las dinámicas entre gobiernos locales de países de renta media-alta y países menos adelantados. Es decir, hasta la fecha todavía no se ha demostrado que dichas prácticas por parte de los gobiernos locales difieran de las lógicas tradicionales norte-sur criticadas por su jerarquía y relaciones de poder asimétricas.

6. España, el país con mayores relaciones de cooperación descentralizada con la región latinoamericana, ha sufrido un retroceso imparable desde el 2009. Según datos aparecidos en el documento “La realidad de la Ayuda 2012” de Intermón Oxfam, en cifras absolutas el retroceso desde el año 2009 ha sido de un 71% para las Comunidades Autónomas y de un 69% para las Entidades Locales. Por ejemplo, en Castilla-La Mancha casi ha desaparecido con una reducción del presupuesto del 97,93 %, en Cataluña en cuatro años se ha reducido el 85% del presupuesto de cooperación, o en Andalucía esta reducción ha sido del 46,85%.

Más allá del cuestionamiento que sugiere la cooperación descentralizada Sur-Sur respecto a si se trata de una modalidad que engendra nuevas lógicas o simplemente se trata de un cambio de orientación geográfica, la realidad es que muchas de las oficinas de RR.II de las grandes ciudades de América Latina y Europa apuestan por desarrollar esta nueva modalidad. Algunas de las ciudades que forman parte de AL-LAs han empezado a adaptar su estructura a esta nueva realidad e incluso a recibir soporte por parte de sus gobiernos nacionales al respecto.

Por ejemplo, la ACI de Medellín, dispone de un área específica de proyección cuyo objetivo es posicionar a Medellín como un oferente de cooperación técnica que permita a otras ciudades del país y del mundo conocer su experiencia de transformación para impulsar sus propios procesos, contribuyendo así al mejoramiento de su imagen en el exterior y al mismo tiempo constituyéndose en líderes nacionales en materia de internacionalización y oferta de buenas prácticas. Para ello, la ACI-Medellín ha sistematizado buenas prácticas exportables a otros municipios, cuyo resultado ha sido la publicación *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*.

“Las ciudades estamos aprendiendo a organizarnos hacia dentro. Una prioridad es sistematizar las buenas prácticas del municipio de Quito para mejorar nuestra acción y poder compartir las experiencias con otras ciudades. Si no tenemos momentos de reflexión y mirada crítica, perdemos la riqueza de lo que hacemos. Debemos mirar reflexivamente la práctica, construir conocimiento, aportar a la teoría, para volver a la práctica.”

LILIA DEL CARMEN RODRÍGUEZ

Directora Metropolitana de Relaciones Internacionales, Quito

1.5 La consolidación del trabajo en red y la incidencia política

En coherencia con la lógica horizontal, la apropiación por parte de las administraciones locales de su propio potencial y la interdependencia producto de la globalización, una de las principales tendencias evolutivas ha sido la consolidación del trabajo en red.

Si bien esta modalidad se inició años atrás, recientemente ha habido un crecimiento exponencial respecto al número de redes regionales y globales de gobiernos locales y del número de participantes. Así, la consolidación del trabajo en red es una realidad para la mayoría de los gobiernos locales que realizan acción internacional.

“La integración regional siempre ha sido un tema prioritario para la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo. La ciudad no se puede entender por sí sola, ni tampoco el país, cuyo desarrollo se explica desde un espacio regional más amplio. En consecuencia uno de los hitos de nuestra acción exterior siempre ha sido el liderazgo de la red de Mercociudades cuyo objetivo ha sido favorecer la participación de los municipios del MERCOSUR en el proceso de integración regional”.

LUCÍA HORNES,
Encargada de la Unidad de
Proyectos de Cooperación División
Relaciones de Relaciones Internacionales,
Intendencia de Montevideo

A pesar de que la tipología de las redes de ciudades es diversa (ya que abarca redes temáticas, regionales o de representación de los intereses municipalistas) y de que las ventajas que conlleva para sus miembros son dispares (información, aprendizaje, intercambio de experiencias o liderazgo), durante los últimos años ha crecido con fuerza su presencia y su peso en la agenda global, buscando mayor reconocimiento y visibilidad de los gobiernos locales y un aumento de su capacidad negociadora ante los gobiernos nacionales y organismos internacionales.

Un ejemplo del impacto político de las redes de gobiernos se encuentra en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Cuatro años después de la constitución de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), la red de gobiernos locales más grande a nivel global, fue invitada a formar parte del Grupo de Trabajo sobre la Eficacia de la Ayuda del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/CAD) y a participar en el grupo consultivo del Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas. En 2011, después del cuarto Foro de Alto Nivel (FAN-4) en Busán, el alcalde de Estambul y presidente de CGLU fue designado miembro del Panel de Alto Nivel de las Naciones Unidas para redactar el documento programático sobre el futuro de los Objetivos del Milenio (ODM) después de 2015.

Este proceso de reconocimiento ha ido desbordando el ámbito de la cooperación y avanzando hacia llamar la atención sobre otro modelo de desarrollo. Así, en el marco de este esfuerzo se está trabajando para la territorialización del desarrollo mediante un proceso de “traducción” o traslación de los ODM al nivel local y se ha lanzado la campaña para introducir un ODM específico sobre desarrollo urbano sostenible.⁷

CGLU también participa en el Global *Taskforce* que incluye a las redes más importantes de desarrollo territorial para establecer debates comunes de cara

7. Ver <http://www.urbansdg.uclg.org/#!why-join/cm6j>



Quito, ciudad candidata para ser sede de Hábitat III en 2016

Quito se proyecta como una ciudad capaz de contribuir al debate internacional de la agenda urbana. El interés de alojar esta conferencia en la ciudad proviene de varias reflexiones:

- La urgencia de redefinir una agenda urbana global que necesita de múltiples actores (gobiernos centrales, ciudadanos, academia, organismos internacionales, sector privado) y en este sentido, Quito quiere ofrecer el espacio y ser un facilitador para un debate político y académico sobre el presente y futuro urbanos. La posibilidad de fortalecer y ampliar las alianzas existentes. Quito está dentro de redes internacionales por lo que una conferencia de esta magnitud le permitiría consolidar estas redes temáticas municipales y globales aportando a la construcción de la voz de las ciudades. Quito quiere jugar en ese ámbito mayor, presentar y confrontar sus experiencias, aprender de otros, socializar lo que tenemos y en ese sentido, ofrecer su plataforma para Hábitat III.
- Generar una agenda de investigación de las ciudades. Otra aspiración es poder atraer aquellos investigadores, activistas, técnicos, académicos que puede ayudar a dinamizar una agenda de investigación sobre las ciudades y encontrar soluciones creativas para un desarrollo urbano sustentable.

al proceso Río + 20 y frente a la tercera de Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) a celebrarse en el año 2016.

Cabe destacar que este recorrido alrededor de las redes de gobiernos locales y su incidencia política está siendo particularmente activo para las ciudades latinoamericanas, al ser sedes los eventos más importantes a este respecto, como el 7° Foro Urbano Mundial (Medellín, 2014); 5to Congreso Mundial de CGLU (Bogotá, 2016).

Durante la última década también han proliferado los foros de gobiernos locales con la finalidad de ejercer incidencia política ante los gobiernos nacionales, como los eventos paralelos a las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno. Otros tienen por objetivo abordar temas clave de la agenda política de las ciudades como la juventud, la cohesión social, las migraciones, la planificación estratégica o el desarrollo económico local.

Un ejemplo en este sentido es el Foro de Desarrollo Económico Local co-organizado por el Fondo Andaluz de Municipalidades para la Solidaridad

Internacional (FAMSI), quien en 2011 auspició en Sevilla junto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su primer encuentro. El evento contó con la participación de más de 1200 personas de 47 países y agencias de Naciones Unidas, para poner sobre la mesa la necesidad de un nuevo enfoque de desarrollo económico local al servicio de las personas.

Después del éxito en términos de incidencia, a finales del 2013 se celebró el II Foro en Iguazú (Brasil). En esta ocasión se contó con un partenariado más amplio que incluyó además de PNUD y FAMSI, al mundo empresarial brasileño, CGLU y ORUFOGAR, la Organización Mundial de Gobiernos Regionales. El proceso tendrá su continuidad en 2015 en Turín (Italia) con el objetivo de insertar el desarrollo económico local en la Agenda Post-2015 y en los foros internacionales alrededor de la materia.

Más allá de las ventajas que frecuentemente se asocian al trabajo en red, como por ejemplo: mayor flexibilidad, horizontalidad, contacto continuo, aprovechamiento de las nuevas tecnologías, entre otros, muchos gobiernos locales también han comprendido las oportunidades que conlleva la coordinación de una red o la presidencia de ciertas comisiones de trabajo. Así, cada vez más, la participación en redes de gobiernos locales, sea como socio o como coordinador, se ha vuelto un eje de trabajo de las oficinas de relaciones internacionales.

Cabe destacar el ejemplo de la Intendencia de Montevideo, que ostenta la secretaría técnica de la red de Mercociudades desde el año 2000, lo cual responde a uno de sus ejes prioritarios: la integración regional. Para ello, la División Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia Municipal de Montevideo tiene un departamento específico para su gestión: la Unidad de Integración.

Además y respondiendo al trabajo en red, la División cuenta con otra Unidad de Relacionamiento específicamente orientada a la coordinación de la agenda de eventos en el exterior de todo el gobierno departamental, con especial hincapié en las relaciones con las redes en las cuales la Intendencia participa de forma activa: Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (uccI), Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), Red de Ciudades Suramericanas (Redcisur), Coalición Latinoamericana y Caribeña de Ciudades contra el Racismo, entre otras.

Las ciudades suelen participar en diversas redes al mismo tiempo, en función de sus intereses y prioridades, por lo que a menudo se da la circunstancia de coincidir con los mismos socios en espacios diversos. Por ejemplo, tal y como



Montevideo: capital del Mercosur

La Unidad de Integración es responsable de coordinar la participación de las diferentes áreas de la Intendencia de Montevideo en la Red de Mercociudades. A su vez, se encarga del mantenimiento y desarrollo de la Secretaría Técnica Permanente de esta red desde el año 2000, colaborando activamente en sus necesidades técnicas y logísticas. Desde esta unidad se planifican las acciones y el relacionamiento de Montevideo en la región, principalmente la estrategia de Capital del Mercosur, y con su relacionamiento con otras redes similares. De igual forma es la sección que coordina la participación de Montevideo en el espacio institucional de los gobiernos subnacionales el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones (FCCR) del Mercosur.

La estrategia de acción internacional de Montevideo no se basa en la figura de “socios” de la Intendencia de Montevideo, sino que se basa en la idea de espacios de trabajo en los cuales se forma parte. La participación en redes internacionales o regionales no es un simple acto de membresía, sino que la participación o no en este tipo de espacios debe hacerse en función de una estrategia de trabajo global del gobierno departamental. Esto quiere decir que Montevideo desarrolla su estrategia de inserción internacional en coherencia con la globalidad del plan de gobierno, y tomando como punto de partida la fuerte imagen y presencia regional de la ciudad lograda en los últimos 20 años.

El contexto actual de Sudamérica se caracteriza por la profundización de los procesos de integración regional, que cobra una dimensión especial en el marco de las transformaciones geopolíticas que se suceden a nivel global. La región está jugando un papel activo en la emergencia de nuevos bloques de poder a nivel global, y ello responde al hecho que se han dado y se están dando pasos para superar paulatinamente la inserción internacional subordinada que le asignaba el modelo neoliberal implementado durante los años noventa. Siguiendo este enfoque, la integración regional necesita de la acción de los gobiernos locales. Los gobiernos locales son sujetos clave (no el único) en la acción de generar ciudadanía, a través de sus políticas y objetivos.

En conclusión, se trata de un camino de dos vías, los gobiernos locales precisan de la integración regional, tanto como la integración regional requiere de la acción de los gobiernos locales para su avance.

La acción de Montevideo está dirigida a profundizar las políticas de integración con énfasis en la participación de los gobiernos locales en los procesos en curso: Mercosur, UNASUR o ALBA.

se ve en el siguiente cuadro, los socios del *Proyecto AL-LAs* comparten membresía en varias redes de gobiernos locales:

Participación de socios AL-LAs en redes internacionales

	TEMÁTICAS				GEOGRÁFICAS			REPRESENTACIÓN INCIDENCIA	
	ICLEI	AL-LAs	CIDEU	FALP	REDCISUR	MERCOCIUDADES	UCCI	CGLU	METROPOLIS
Medellín	•	•	•				•	•	•
Lima		•	•		•		•		
Belo Horizonte	•	•	•			•	•	•	•
Montevideo		•			•	•	•	•	•
Ciudad de México	•	•	•		•		•	•	•
Quito	•	•	•		•		•	•	•
Morón		•	•	•		•		•	
CUF		•		•				•	
FAMSI		•		•				•	

Algunos de los socios AL-LAs ostentan lugares de responsabilidad dentro de varias asociaciones de gobiernos locales.

- Montevideo tiene la Secretaría Técnica Permanente de Mercociudades, la Antena Latinoamericana del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL y ha liderado la Red 5 de URB-AL “Políticas sociales y urbanas”.
- Ciudad de México ostenta la oficina Regional del Fondo Mundial para el Desarrollo de las Ciudades (FMDV), el Centro Regional de Formación de Metrópolis, y la Co-Presidencia de la Comisión de Cultura de CGLU, además de ser coordinador del *Proyecto AL-LAs*;
- Quito asumió la co-presidencia de CGLU y de la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas, la Presidencia del Comité Sectorial de Movilidad Urbana de la UCCI y es la sede de Unasur.
- FAMSI es vicepresidente de la Comisión de Cooperación Descentralizada y Diplomacia de las Ciudades de CGLU y líder del Grupo de Trabajo CGLU en Desarrollo Económico Local.

- CUF, representa a los gobiernos locales franceses en CGLU, es miembro del buro ejecutivo, ostenta el secretariado técnico de los grupos de trabajo de turismo responsable y Medio Oriente. Los gobiernos locales franceses adherentes de CUF son igualmente adherentes de CGLU. Así, la ciudad de París preside la comisión permanente igualdad de género y la ciudad de Nanterre la de ciudades de periferia.

La coincidencia en estos espacios potencia los lazos de confianza y facilita el avance de intereses comunes dentro de diferentes redes. Asimismo, la participación de un gobierno local en una red específica puede aportar instrumentos, contactos y experiencias exitosas a otros gobiernos con los que colabora.

Cada vez más, las acciones de cooperación y vinculación internacional se dan entre territorios, sean estas ciudades, zonas metropolitanas, o incluso regiones. La noción tradicional de que la cooperación descentralizada es entre municipio y municipio está siendo superada para romper las fronteras jurídico-administrativas y ampliar el alcance tanto en términos de actores como de espacio territorial.

1.6 Hacia marcos supramunicipales: cooperación y desarrollo territorial

La última tendencia que plantea un nuevo desafío a los gobiernos locales en el ámbito de la acción exterior, es la búsqueda de marcos supramunicipales que no se circunscriban a los límites jurídico-administrativos de una jurisdicción local.

El territorio “debe ser concebido desde una perspectiva dual: por una parte como el espacio físico y de representación en el imaginario colectivo y; por otra parte, como el conjunto de actores que interactúan en dicho espacio” (Sanz, Beatriz 2012).

Como sugiere esta definición, se trata de establecer relaciones que incorporen al conjunto de los actores territoriales (sector público y privado, sociedad civil organizada, ciudadanía, academia, etcétera) y que se den en un marco de articulación entre diferentes niveles de gobierno.

“La integración regional siempre ha sido un tema prioritario para la División de Relaciones Internacionales y Cooperación de la Intendencia de Montevideo. La ciudad no se puede entender por sí sola, ni tampoco el país, cuyo desarrollo se explica desde un espacio regional más amplio. En consecuencia uno de los hitos de nuestra acción exterior siempre ha sido el liderazgo de la red de Mercociudades cuyo objetivo ha sido favorecer la participación de los municipios del MERCOSUR en el proceso de integración regional”.

LUCÍA HORNES,

Encargada de la Unidad
de Proyectos de Cooperación División
Relaciones de Relaciones
Internacionales, Intendencia
de Montevideo

Este enfoque de desarrollo territorial progresivamente ha impactado a la cooperación descentralizada y a la acción exterior de los gobiernos locales en dos sentidos. Por un lado, aumenta el interés por tomar en cuenta los diferentes enfoques, necesidades y fortalezas de los distintos actores y por lo tanto, en pensar, definir y ejecutar de manera participativa la acción exterior y/o la cooperación descentralizada. Por otro lado, se abren más posibilidades de realizar acción internacional desde la región, la mancomunidad, la intermunicipalidad, o desde una agrupación de municipios.

Las autoridades locales han ido generando estrategias de acción exterior desde un marco participativo incorporando las opiniones de los agentes del territorio, y no sólo de los funcionarios del gobierno. Un ejemplo de ello es la Red Antioqueña de Cooperación Internacional, en Colombia, en el marco de la política pública de cooperación de la región de Medellín, conformada por un conjunto de actores públicos y privados con experiencia y reflexión en la gestión de cooperación internacional. La Red formuló una Agenda Estratégica de Cooperación Internacional para el fortalecimiento del potencial de gestión

de la cooperación en el departamento de Antioquia.⁸

En cuanto a las relaciones entre gobiernos intermedios, algunos países tienen un largo recorrido en este sentido, como el caso de Italia y Francia, cuyas regiones tienen una rica tradición de participación activa en dinámicas de acción y cooperación internacional. Otros ejemplos son los estados de Brasil, las provincias de Argentina o las Comunidades Autónomas de España.

Vale la pena destacar los casos recientes de agrupaciones municipales que han iniciado un trabajo de apoyo mutuo y de articulación vertical y horizontal, como el que ha llevado a cabo el proyecto IDEAL apoyado por el Programa

8. “Políticas públicas de cooperación descentralizada. Una mirada desde el caso de Medellín”, Anuario de la Cooperación Descentralizada UE-AL. Año 2010, OCD UE-AL, Montevideo 2011. <http://observ-ocd.org/es/anuario-de-la-cooperacion-descentralizada>

URB-AL III y a partir del cual se ha constituido una red de intermunicipalidades euro-latinoamericana.⁹

Asimismo, conviene recordar que la cooperación territorial funciona con éxito desde hace décadas en Europa y precisamente ha sido uno de los pilares del proceso de integración regional europea, el cual apostó por la creación de políticas públicas supranacionales orientadas a paliar desequilibrios sociales y económicos entre regiones.

Aunque los procesos de integración regional en América Latina son distintos en ritmos y avances a los europeos, la cooperación territorial tiene un peso específico en la región, UNASUR Y CELAC son expresiones de la voluntad política de construir la integración regional entre países. En las subregiones, tanto Cono Sur (Mercosur), como en la zona andina (la Comunidad Andina de Naciones –CAN) o en la estructura institucional del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

Esta tendencia hacia marcos supramunicipales ha propiciado que recientemente se hayan alzado voces a favor de una revisión del actual modelo de cooperación descentralizada, con la intención de transformarlo en un modelo de cooperación territorial,¹⁰ que potencie el papel de todos los actores del sistema territorial.

Más allá del debate surgido en este sentido, la ampliación de la acción exterior de la administración local hacia la del territorio obliga también a las oficinas de Relaciones Internacionales de las ciudades a plantearse nuevas estrategias más acordes con la gestión relacional y la articulación territorial, así como la introducción de nuevos instrumentos y temáticas.

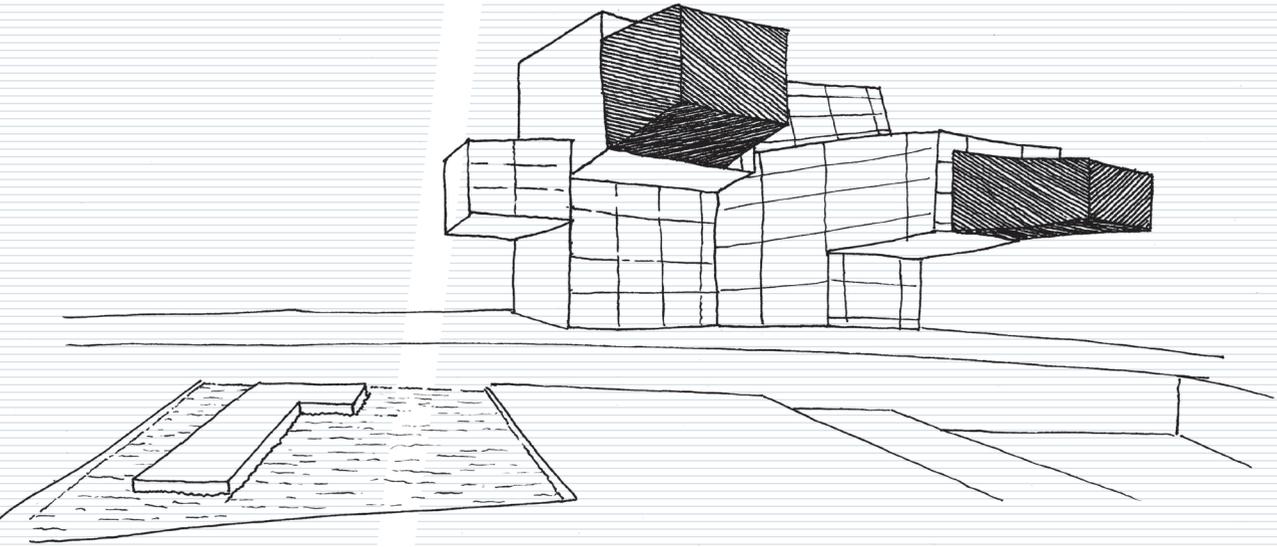
9. www.local-real.net

10. Encuentro de debate sobre el futuro de la cooperación descentralizada euro-latinoamericana en el marco de Programa URB-AL III, el cual contó con más de 300 electos/as y personal técnico de gobiernos sub-nacionales de 25 países (18 de América Latina y 6 europeos) Bogotá, Colombia en octubre de 2012.

IDEAS FUERZA
CAPÍTULO 1

- Durante los últimos años las actividades y dinámicas internacionales de los gobiernos locales han vivido una serie de cambios de objetivos, modalidades, temáticas y enfoques que apuntan a una evolución de la tradicional cooperación descentralizada hacia nuevos desafíos a las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades que deberán adaptarse.
- El primero de los cambios señalados es el enfoque de partida de las actuales relaciones, que ha ido progresando desde lógicas asistenciales y asimétricas de los clásicos patrones de ayuda de la cooperación al desarrollo hacia relaciones horizontales entre iguales basadas en la reciprocidad y el aprendizaje mutuo.
- Las temáticas objeto de las relaciones internacionales entre las ciudades también se han modificado, transitando de la cobertura de necesidades básicas como medio para reducir la pobreza, hacia el fortalecimiento institucional y la mejora de la gobernabilidad local. Así, bajo la convicción que es la administración local quien debe liderar la reducción de las desigualdades y procurar la inclusión social en sus territorios, se priman temáticas al entorno de la mejora de las políticas públicas y los instrumentos para el refuerzo de la gobernanza.
- Las modalidades para captar recursos externos también han evolucionado. Las ciudades latinoamericanas que acostumbraban buscar financiación para sus proyectos locales mediante fondos de la cooperación al desarrollo, han ampliado su radio de acción para la captación de recursos mediante modalidades más innovadoras que generan la atracción de inversiones extranjeras, la promoción económica de la ciudad y su proyección exterior. Entre éstas se encuentran: la realización de eventos y ferias internacionales, el acompañamiento a empresas locales y extranjeras o los intercambios tecnológicos y comerciales entre territorios.

- La cuarta tendencia que ha ganado protagonismo entre algunas ciudades latinoamericanas es la cooperación descentralizada Sur-Sur, cuya modalidad pretende alejarse de los patrones jerárquicos atribuidos a la transferencia de recursos de un gobierno local a otro para dar cabida a expresiones de solidaridad e intercambio entre ciudades de la misma región.
- El trabajo en red se consolida como una de las modalidades de mayor interés y participación entre las ciudades latinoamericanas. Así, la voz unida de los gobiernos locales para defender sus intereses y su capacidad de incidencia en los niveles de decisión de las agendas políticas globales, va cobrando mayor protagonismo en la esfera internacional.
- La última inclinación es la ampliación del marco territorial de la actividad internacional que ha ido superando los límites jurídico-administrativos de la demarcación local hacia marcos supra-municipales. Esta tendencia ha ido de la mano de una mayor preocupación por la cooperación territorial y la cooperación transfronteriza y por la introducción en las prácticas internacionales de los nuevos enfoques territoriales de desarrollo.
- Los lazos de cooperación entre ciudades de América Latina y Europa se han venido desarrollando de manera muy importante durante los últimos diez años, lo que ha significado un cambio en las relaciones de cooperación, fomentando el intercambio de conocimiento, experiencias, valores e innovaciones en diversos sectores y con los actores del ámbito local (empresas, jóvenes, universidades, hospitales...)



2. La acción internacional, una nueva política pública local en construcción

Los cambios en las tendencias de acción y cooperación que plantea el mundo actual a los gobiernos locales son complejos y multiformes y pueden afectar tanto los objetivos del municipio en materia internacional como la forma en que éste se organiza para llevarlos a cabo.

Frente a estos retos, el presente capítulo fundamenta por qué conviene que un gobierno local se dote de una estrategia de internacionalización y cómo puede construir y llevar a cabo una política pública en este campo. Para ello, se abordan sucesivamente cuatro temas concretos:

1. ¿Cuáles son las principales limitaciones actuales de la acción exterior de los municipios y de sus oficinas de relaciones internacionales?
2. ¿Por qué la acción internacional debe ser una política pública local?
3. ¿Cómo avanzar en la elaboración de la estrategia y en la construcción de la política?
4. ¿Qué tan importante es la articulación con la sociedad civil para la estrategia internacional de la ciudad?

2.1. Las principales limitaciones de la acción internacional de los gobiernos locales

Hoy en día se reconoce que un gobierno local, para el ejercicio de sus competencias y la gestión de los asuntos locales, ha de realizar actuaciones a nivel internacional. Así, la gran mayoría de los municipios y territorios han establecido lazos internacionales o han desarrollado actuaciones de diversa naturaleza que sobrepasan las fronteras nacionales.

Estas actuaciones pueden ser: recepción de delegaciones extranjeras, formación de becarios extranjeros, acogida de eventos o acontecimientos de ámbito supranacional en el terreno deportivo, cultural, científico o empresarial, participación en eventos internacionales, realización de hermanamientos y proyectos de cooperación, adhesión a redes internacionales, campañas de promoción de la ciudad para atraer flujos turísticos, presentación de experiencias exitosas en foros internacionales, entre otras.

La mayoría de gobiernos locales realizan actividades en el exterior sin que éstas se enmarquen en un planteamiento estratégico, estén concebidas de manera integral, sean objeto de una planificación rigurosa de los recursos necesarios ni hagan participar a los actores locales y a la ciudadanía.

Al contrario, la situación actual de la acción internacional de los gobiernos locales y de las oficinas que coordinan este tema suele presentar una serie de limitaciones o disfunciones que le ha impedido hasta ahora aprovechar cabalmente el enorme potencial que abre una estrategia de internacionalización. Se pueden destacar tres grupos de factores limitantes. El primero de ellos es de carácter general y no depende de la actuación de un gobierno local en concreto, mientras que los dos siguientes pueden ser corregidos y superados desde la propia institución local.

Un marco legal y normativo restrictivo

Una de las principales limitantes en la actuación internacional es la falta de un marco jurídico-legal que reconozca a los gobiernos locales como actores de

pleno derecho de las relaciones internacionales, les atribuya competencias claras en este campo, garantice seguridad jurídica de sus actuaciones y convenios con socios de otros países y establezca la colaboración necesaria entre los diferentes niveles de la administración pública, desde los municipios hasta el gobierno central. La mayoría de los países no reconoce aún a los gobiernos locales como actores de pleno derecho en la arena internacional.

Más allá del campo estrictamente jurídico-legal, se ha constatado que la actitud de los Gobiernos centrales no siempre es favorable al despliegue de la internacionalización de sus gobiernos locales. Escasos son los gobiernos centrales que la estimulen y apoyen activamente. Aunque se manifiesta una evolución globalmente positiva en este sentido, se detecta también en ciertos países un retroceso sensible y una tendencia a la re-centralización, lo cual demuestra que los logros de los gobiernos locales en este campo son todavía frágiles y parcialmente reversibles.

Estas cuestiones han sido ampliamente tratadas y debatidas en el primer Taller de Aprendizaje del *Proyecto AL-LAs* en la Ciudad de México (mayo 2013) y han dado lugar a la publicación del Cuaderno nº1: “Marco legal e institucional para la acción internacional de las ciudades”. Como se ha demostrado en esta publicación, la situación varía de un país a otro, pero se puede decir de manera general que los gobiernos subnacionales no disponen todavía del marco jurídico y de las relaciones institucionales más favorables para el pleno ejercicio de su autonomía local en el espacio de las relaciones internacionales.

La ausencia de planificación estratégica y la dispersión de actividades

La mayoría de los gobiernos locales consultados expresan en sus declaraciones una clara voluntad de internacionalización y cuentan dentro de sus organigramas con oficinas o departamentos específicos encargados de las R.II. Sin embargo, son pocos los que han elaborado y formulado una estrategia integral y que han aplicado una política pública local en materia de acción internacional.

El hecho de no formular de manera clara y explícita las razones por las cuales el gobierno local quiere internacionalizarse y los objetivos y resultados

Si bien las ciudades latinoamericanas disponen en general de un plan municipal de desarrollo, la mayoría de ellas no han incorporado la dimensión internacional como un horizonte y una oportunidad para el desarrollo de la ciudad.

esperados de dicho proceso, hace que la acción internacional se limite a menudo a una serie de actuaciones puntuales, reactivas y descoordinadas, emprendidas en general a iniciativa de los diferentes servicios y departamentos o que responden simplemente a ciertas demandas procedentes del exterior.

Así por ejemplo, los responsables del Departamento de Promoción Económica pueden necesitar en un momento dado la intervención y el apoyo de la oficina de Relaciones Internacionales para encontrar canales de difusión y proyección exterior, pulsar el interés de inversores extranjeros en implantarse en el territorio considerado o buscar fuentes de financiación internacional para proyectos locales. De la misma manera, el Departamento de Educación puede solicitar el apoyo de la oficina para identificar escuelas extranjeras interesadas en desarrollar programas de intercambio escolar.

Si se sigue solamente la lógica anterior, la acción internacional del gobierno local se limita a ser la suma de actuaciones puntuales ordenadas por departamento y las relaciones internacionales se conciben como un simple apéndice de las diferentes políticas sectoriales. Esto se traduce en desorden, dispersión y una falta de sinergia entre las actividades impulsadas desde diferentes áreas y por ende en una falta de coherencia geográfica y temática de la acción internacional del gobierno local en su conjunto.

La falta de instrumentos adecuados para la internacionalización estratégica

Si la oficina de Relaciones Internacionales realiza fundamentalmente funciones que consisten en recibir o recolectar demandas concretas, así como repartir y difundir las informaciones que capta mediante sus contactos dentro del gobierno, en estas condiciones, es un mero instrumento operativo, que recibe “encargos” de los diferentes departamentos municipales o de la propia oficina del alcalde, pero que no tiene que implementar una estrategia definida, ni tiene objetivos propios, ni criterios de intervención específicos.

Una oficina así no tiene por tanto gran relevancia estratégica y eso se refleja en diversos aspectos que limitan su peso institucional, su capacidad de convocatoria y condicionan su funcionamiento práctico.

En primer lugar, es frecuente que la oficina no ocupe un lugar destacado dentro del organigrama de la institución local o que esté subordinada a un área o a un departamento específico. Éste es el caso, por ejemplo, de las oficinas consideradas como un instrumento directo y casi exclusivo de la promoción económica del municipio. De hecho, esto demuestra que no se concibe la oficina como el instrumento estratégico de una política de internacionalización impulsada desde la Alcaldía y no se ve la necesidad de que esté situada lo más cerca posible del centro de decisiones estratégicas.

En segundo lugar, si a la oficina de relaciones internacionales no se le reconoce un papel como actor estratégico difícilmente participará en la elaboración, seguimiento y evaluación de las líneas maestras de la planificación del municipio, lo cual le impide tener una visión global de las prioridades locales.

Tercero, cuando la oficina no dispone de un alto nivel de autonomía y está generalmente sometida a normas administrativas restrictivas su actuación suele verse limitada para realizar viajes, para movilizar técnicos de otros departamentos, necesidad de autorizaciones para determinadas acciones, o las dificultades para establecer relaciones directas con otros actores locales, etcétera.

Cuarto, en ocasiones se refleja una marcada incapacidad para impulsar un trabajo transversal que implique a los diferentes departamentos y áreas de gobierno. Una oficina de bajo perfil institucional tendrá dificultades para, por ejemplo, convocar a los responsables de los diferentes servicios locales.

Quinto, son escasos los ejemplos en que la oficina de Relaciones Internacionales tiene participación directa en la comunicación con la ciudadanía y los medios de comunicación, en la concertación con los actores locales o en el manejo de los convenios o acuerdos de colaboración con otras instituciones.

Sexto, la importancia estratégica atribuida a las relaciones internacionales tendrá su reflejo en la limitación de los recursos técnicos, materiales y humanos puestos a disposición de esta área.

Por último, en muchas ocasiones se percibe a las relaciones internacionales como “relaciones públicas” con extranjeros y las oficinas se limitan a atender

invitaciones a eventos internacionales, organizar recepciones de invitados de fuera o diplomáticos, preparar la logística de los viajes internacionales del personal de otras áreas o simplemente a actividades de protocolo o ceremonial, como poner banderas en eventos, comprar regalos o extender distintivos simbólicos como las tradicionales “llaves de la ciudad” o declaratorias de “huésped distinguido” o “ciudadano de honor”.

A la luz de las respuestas de los socios del *Proyecto AL-LAs* se pone de manifiesto la falta de elementos esenciales para que la acción internacional pueda ser considerada como una política pública. Entre los elementos carentes más significativos destacan en general la inexistencia de un marco jurídico-institucional favorable, la falta de integración de la acción internacional dentro del Plan de Gobierno Local, la ausencia de transversalidad, la poca articulación con los demás actores locales, así como la ausencia de mecanismos claros de rendición de cuentas, transparencia, comunicación, seguimiento y evaluación. Todo esto se traduce por unas actuaciones internacionales inconexas y “reactivas” y por una debilidad institucional de la oficina responsable de las relaciones internacionales, que le impide cumplir una función de impulsora y coordinadora de la acción internacional de la administración local.

2.2 ¿Por qué la acción internacional debe ser una política pública a nivel local?

Para revertir la situación descrita y que la oficina de relaciones internacionales pueda paliar estas deficiencias, se requiere la elaboración de una política pública en materia de acción internacional para el gobierno local.

En realidad, el hecho de querer desarrollar una política pública local de acción internacional exige un cambio drástico de actitud para algunos gobiernos. De una visión estrictamente “localista”, limitada que se dedica a asegurar los servicios sociales básicos para su población, a una visión en la que el propio municipio se conciba y visualice como un actor de la sociedad global, situando sus acciones dentro de este marco más amplio.

El campo de actuación de los gobiernos locales ha ido evolucionando en el tiempo y las políticas públicas locales han abarcado progresivamente temas muy diferentes, que van desde la gestión de los servicios públicos (por ejemplo, el mantenimiento de los espacios públicos o la gestión de residuos) hasta la solución de las problemáticas concretas de la ciudad (como la movilidad urbana o la seguridad), pasando por las cuestiones ligadas a la convivencia y democracia local (como la igualdad de género o la participación ciudadana).

La acción internacional es un campo nuevo de actuación de los gobiernos locales que abre otras posibilidades de crecimiento y nuevas perspectivas de relacionamiento entre territorios de diferentes países y que ha de ser considerado, de ahora en adelante, como parte integrante de la acción del gobierno local.

Desde este punto de vista, se debe considerar la dinámica de internacionalización del ente local como un proceso de cambio, que afecta, en particular, tres facetas importantes:

1. la manera en que el gobierno local considera y aborda el tema internacional,
2. el tipo de implicación de los actores locales y el grado de participación de la ciudadanía en la internacionalización del territorio,
3. la institucionalización y la consolidación de los instrumentos necesarios para llevar adelante la política de internacionalización.

En primer lugar, y desde la perspectiva de la propia institución local, la política pública de acción internacional expresa y materializa la voluntad política del gobierno local de actuar decididamente como un actor global, que pone en marcha una estrategia coherente de relaciones internacionales y que se fija objetivos a cumplir en un plazo fijado.

Esto significa, en particular, que se reconoce a la acción internacional una determinada importancia y prioridad que la sitúa en un lugar destacado dentro de la agenda del gobierno local y con un carácter de objetivo transversal e intersectorial. La puesta en marcha y ejecución de esta política pública supone además que los objetivos fijados se traduzcan en una programación de actividades concretas.

Así, la política pública de acción internacional se inserta en la planificación estratégica, y ha de ser articulada con el conjunto de su plan de gobierno y asumida -transversalmente- por el conjunto de la institución local.

En segundo lugar y desde el punto de vista de la gobernanza local y de la participación de los actores, se pueden añadir otras consideraciones.

Al tratar de llevar a cabo acciones de interés e impacto público, es conveniente que las líneas maestras de la acción internacional propuestas o expuestas públicamente, hayan dado lugar a un debate, consultas o diálogos ciudadanos y hayan sido asumidas y “apropiadas” en todo lo posible por la población, con la presencia de las asociaciones y de los representantes de los colectivos ciudadanos y de la sociedad civil organizada.

Además, dicha política debe ser concebida, no como la política del gobierno sino como una política de los actores del territorio en su conjunto. Para ello, ha de ser consensuada, coordinada e implementada con la participación activa de los diferentes agentes locales. Es necesario que las actividades previstas involucren e impliquen a los actores locales más relevantes: universidades y centros de investigación y de conocimiento, establecimientos de formación, empresas públicas, representantes empresariales, cámaras de comercio, asociaciones de productores, etc.

En este sentido, es conveniente que una política pública de acción internacional sea legitimada mediante la participación activa de los actores económicos y sociales, de las entidades de la sociedad civil organizada y de los representantes de los principales colectivos ciudadanos, a través de los mecanismos existentes de participación y concertación (consejos, comisiones, grupos consultivos, etc.) o mediante dispositivos específicos.

En tercer lugar, hay que insistir en la necesidad de dotar la política pública de acción internacional de los instrumentos técnicos, financieros y humanos necesarios para su implementación. Esto implica que se hayan fijado las responsabilidades políticas y operativas necesarias para llevar a cabo la estrategia y que se haya concretado el dispositivo institucional correspondiente a través de la oficina de Relaciones Internacionales del municipio o de una estructura de gestión capaz de actuar a nivel intersectorial y con la participación activa de los demás actores locales.

El reconocimiento de la importancia de esta oficina o de esta estructura debe manifestarse en las competencias y funciones que se le atribuyen y en la asignación de recursos adecuados.

Asimismo, es conveniente subrayar que una política pública integral de acción internacional debe ser objeto de una amplia comunicación pública y prever



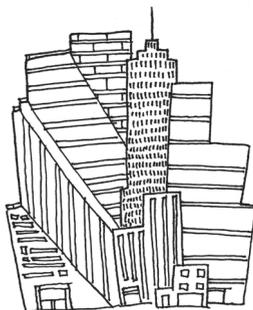
¿Cómo nace una política pública local?

Una política pública local es la materialización y aplicación de la estrategia de un gobierno local en un campo determinado. Esta estrategia se construye o bien para hacer frente a ciertos problemas, entendidos y percibidos como una cosa a resolver por parte de la sociedad local, o bien para desarrollar uno de los objetivos que el gobierno local ha fijado en su programa.

En el primer caso, el gobierno local se propone solucionar un problema que afecta a una parte importante de la población y responder así a una demanda social formulada, consecuencia de una situación considerada como deficiente o insatisfactoria en el ámbito del funcionamiento de la ciudad o de la comunidad. Para ello, se construye una política pública orientada hacia la mejora de la calidad de vida de la población. En este caso, se puede anotar de una política local de seguridad ciudadana, de acceso a la vivienda social, de fomento del empleo e inserción laboral a escala local o de cualquier otro tema de gestión local que haya generado una demanda social y ante el cual, la institución pública haya expresado su deseo de intervenir de manera articulada.

En el segundo caso, la iniciativa proviene del gobierno local y la política pública es la manera organizada de llevar a cabo la voluntad transformadora del gobierno, de acuerdo con los planteamientos políticos e ideológicos que ha plasmado en su programa electoral. Así, un gobierno elegido democráticamente puede plantear por ejemplo, la ejecución de una política de fomento al transporte público dentro de la ciudad, o una que adapte los horarios para una mejor conciliación de la vida profesional y de la vida familiar.

La acción internacional forma parte de este segundo grupo y aspira a ser considerada como una política imprescindible para cualquier gobierno local.



mecanismos de rendición de cuentas mediante los cuales el gobierno local someta a la ciudadanía los procesos realizados y los resultados obtenidos en cada caso.

2.3 Puntos-clave para elaborar una estrategia de internacionalización como política pública

El liderazgo del Alcalde o la autoridad local y la orientación política del proceso

La internacionalización de un municipio o territorio es un proceso social, cultural y político que desencadena cambios importantes, tanto en el rol de los funcionarios e instituciones como en las expectativas económicas de los agentes locales y en la calidad de vida de la población.

El proceso de internacionalización del territorio requiere de un liderazgo fuerte y de la voluntad política de las máximas autoridades de la institución local.

Se necesita que el Alcalde manifieste públicamente su voluntad y compromiso de dar a su ciudad una dimensión internacional y que lo presente como uno de los ejes estratégicos fundamentales de su visión sobre la ciudad y de su agenda de gobierno.

Lejos de apoyar una concepción puramente técnica e instrumental de las relaciones internacionales, el Alcalde ha de presentar la acción internacional a la ciudadanía como una nueva dimensión de la acción de su gobierno, como una oportunidad de mejora económica, social y cultural para la población y como un campo nuevo a desarrollar.

Es imprescindible también que el gobierno local fije de entrada el carácter que quiere dar al proceso desde un doble punto de vista, es decir, en cuanto a su orientación estratégica y en cuanto al grado y mecanismos de participación que implicará.

Respecto a la orientación de su contenido, conviene que el Alcalde o autoridad local transmita a la población una visión positiva sobre los resultados materiales

La política pública de acción internacional deberá ser parte integral de la planificación estratégica de la ciudad.

e inmateriales esperados de la internacionalización, expresando los aspectos que quiere priorizar, la filosofía general del proceso y sus valores dominantes.

Es importante, por ejemplo, que se perciban los beneficios económicos esperados de una mayor proyección exterior, pero también la dimensión social y cultural de la apertura internacional y que se muestre a la internacionalización como una dinámica de doble sentido. La interacción que se pretende desarrollar entre el territorio local y el contexto global, genera e implica un movimiento en dos dimensiones: de proyección exterior, por una parte, y de apertura a las oportunidades y aportaciones procedentes del exterior, por otra.

La primera dimensión es una dinámica “centrífuga”, de dentro hacia fuera, concebida como una necesaria proyección y difusión externa: se trata de dar a conocer el municipio o el territorio, proyectar una cierta imagen de la ciudad y del territorio, posicionar la ciudad en el mapa internacional o competir para llegar a ser uno de los polos del mundo globalizado.

De manera complementaria aparece la dimensión inversa, “del exterior hacia dentro”, que consiste en acoger nuevas poblaciones y nuevas oportunidades, atraer inversiones o flujos turísticos, comparar situaciones, formas de gestión y políticas sectoriales, aprender de la experiencia de otras ciudades, nutrirse de ellas, sensibilizar a la población sobre la situación internacional, hacer que sea más solidaria, etcétera.

Como se ve, en la internacionalización puede prevalecer, según los casos, la visión de competencia o la de cooperación entre ciudades y territorios y pueden dominar los propósitos de promoción económica o los de enriquecimiento cultural, social y político. En todo caso, conviene que el Alcalde presente a la población el contenido prioritario que quiere dar a la acción internacional.

Finalmente, y desde el punto de vista de la gobernabilidad local, también es necesario que se defina claramente el tipo y el grado de participación, tanto respecto a los agentes económicos e institucionales locales como respecto a la ciudadanía, precisando en cada caso la composición y el funcionamiento de los órganos o mecanismos de concertación correspondientes.

Articulación con el plan estratégico de la ciudad

Para ello, unos referentes importantes pueden ser los planes estratégicos ya realizados, que seguramente habrán establecido y consensuado un diagnóstico de las fuerzas y debilidades de la ciudad y esbozado los rasgos principales del modelo de ciudad que el gobierno local quiere impulsar. Efectivamente, cuando estos referentes existen, la acción internacional del municipio queda inserta en un marco ya bastante sólido y definido.

Es frecuente que los planes estratégicos no hayan dado hasta ahora a la dimensión internacional la importancia que merece. Será necesario, en la mayoría de los casos, completar la planificación estratégica existente con un ejercicio que establezca los objetivos a alcanzar y los ejes de actuación a desarrollar en el campo internacional.

El gobierno local deberá entonces proponerse la elaboración de un Plan Director de Internacionalización que completará la planificación estratégica existente de carácter general y que se planteará preguntas específicas, como por ejemplo:

- ¿Qué representa mi territorio en el contexto internacional?
- ¿Qué imagen de la ciudad se quiere proyectar en el exterior?
- ¿Qué campos de excelencia y qué experiencias exitosas convendría promocionar hacia fuera?
- ¿Cómo puede desarrollarse mejor el gobierno y su territorio teniendo en cuenta el entorno global?
- ¿Qué oportunidades externas conviene captar para mejorar la calidad de vida de la población?

Contestando a preguntas de este tipo, el Plan Director deberá definir sucesivamente la estrategia general y los ejes directores de la internacionalización, sus objetivos concretos, las actividades a desarrollar, el papel de los diferentes agentes y los mecanismos de seguimiento y evaluación.

Este ejercicio de planificación deberá enmarcarse dentro de un horizonte temporal determinado (por ejemplo, un período de 4 o 5 años) que no tiene por qué coincidir con un mandato electoral, ya que la planificación estratégica contempla y define opciones de futuro que pueden consensuarse entre diferentes partidos u opciones políticas y erigirse en un “patrimonio” o visión común.

Cabe destacar que estas líneas generales son útiles para estrategias de planificación territorial y de internacionalización de los demás niveles de gobierno locales y regionales

La elaboración de la estrategia y la selección de los ejes de internacionalización

Para elaborar una estrategia que de coherencia al conjunto de las actuaciones internacionales de un gobierno local, no existen soluciones estándar o genéricas, aplicables a todos los gobiernos locales. La elaboración de una estrategia propia de acción internacional y proyección exterior nace de un trabajo de análisis y reflexión participativas que se fundamenta en tres elementos básicos:

1. la especificidad del municipio: es decir, sus puntos fuertes y sus características originales,
2. la voluntad política de transformación: es decir, el “proyecto” de futuro que el gobierno local tiene para la ciudad y que quiere promover,
3. la coherencia con políticas nacionales.

El primer punto de partida consiste por tanto en identificar dónde reside la singularidad de la ciudad o del territorio, cuál es su o su(s) especificidad(es), a partir de su historia, su estructura productiva y su cultura. Cada ciudad tiene unos rasgos propios que la hacen única, por su situación geoestratégica, las características del territorio y del entorno, su grado de excelencia en determinadas producciones, sus tradiciones culturales, su patrimonio material e inmaterial, su capacidad de acogida e inserción social, su situación en el mundo de la innovación y del conocimiento, su trayectoria política, o cualquier otro rasgo original que la distinga de las demás o que pueda ayudarla a proyectar una imagen original y reconocible.

El segundo pilar en el cual debe asentarse la estrategia de acción internacional es el modelo de ciudad que el gobierno local quiere promocionar, es decir el contenido del proyecto político que dicho gobierno tiene y que le lleva a impulsar una determinada transformación o evolución de la ciudad.

El tercero se trata de tomar en cuenta las políticas nacionales que faciliten el deporte del estado y permitan también de enriquecer políticas públicas esenciales que tienen impacto local.

Se deberán seleccionar los “ejes de internacionalización” alrededor de los cuales se va a edificar la internacionalización de la ciudad, mediante un proceso participativo en el cual los diferentes actores locales puedan expresar sus necesidades y opiniones.

Dicha voluntad de cambio puede expresarse de diferentes maneras según la ciudad o el territorio considerados: voluntad de construir una ciudad más abierta y más inclusiva, proyecto de hacer de la ciudad un polo de referencia en un sector productivo determinado, deseo de que la ciudad se conozca como la capital continental o mundial de un determinado ámbito o intento de promocionar la ciudad como un centro de producción industrial con un sello de calidad, etc.

Cada ciudad puede identificar sus rasgos específicos y su capacidad de evolucionar a partir de ellos. Este ejercicio se materializa a veces en la elaboración de una “marca” o “modelo” de ciudad, que intenta condensar este mensaje, procurando hacerlo visible y comunicable a través de un logo o de un slogan.

No se trata de exigir que el gobierno local durante el proceso de elaboración de su estrategia de acción internacional, tenga que hacer un ejercicio de “marketing” de ciudad y diseñar forzosamente su propia marca o logo, sino de destacar la necesidad de buscar y seleccionar los rasgos específicos del territorio y apuntar que éstos pueden ser muy diversos (calidad de vida, cohesión social, patrimonio material e inmaterial, dinámica ciudadana, capacidad productiva, proyección cultural, innovación y conocimiento, etc.)

Es preferible, en la práctica, centrarse en unas pocas líneas estratégicas bien elegidas en función de las necesidades y prioridades locales, que plantearse en paralelo unos objetivos demasiado numerosos, ya que se correría el riesgo evidente de dispersar las acciones y de desperdiciar los recursos.

Por ello, es importante hacer un trabajo de selección y priorización, para que la oficina de relaciones internacionales se pueda concentrar, de manera eficaz y realista, en un número no superior a tres o cuatro ejes de internacionalización, dentro del horizonte de tiempo establecido en la programación correspondiente.

Esta programación ha de ser evaluable y adaptable periódicamente, de manera que los ejes de internacionalización puedan ir evolucionando en el

tiempo para modificarse o fortalecerse según las condiciones del contexto y del entorno.

Los ejes resultantes de este proceso de elaboración de la estrategia internacional pueden ser muy diversos. Para ciertos municipios, el tema central de la internacionalización puede ser la promoción económica, el incremento de la atractividad del territorio, el apoyo a la internacionalización de las empresas locales o la atracción de inversiones extranjeras. Estos temas suelen ser muy recurrentes, pero conviene no situar únicamente la acción internacional en el terreno económico.

De hecho, en la práctica, muchas ciudades focalizan su actuación internacional alrededor de otros temas o centros de interés, como por ejemplo la cultura, el patrimonio, la innovación, el sector del conocimiento y de la investigación, la integración y sostenibilidad de su territorio, o simplemente, la consolidación y proyección de una cierta imagen exterior de la ciudad, que permita conocer y capitalizar oportunidades en campos muy diversos (acontecimientos culturales o deportivos de ámbito continental o mundial, etc.).

Es ideal que un ejercicio de definición de los ámbitos y del enfoque vertebrador de la acción internacional se realice antes de establecer las funciones y el modo de organización de las oficinas de relaciones internacionales, que tendrán que llevar a cabo dicha acción internacional.

La transversalidad y la implicación de los departamentos municipales

Para cada uno de los ejes de internacionalización seleccionados, conviene ir identificando los sub-objetivos y actividades concretas que son necesarios para llevar a la práctica y hacer realidad el eje considerado. Partiendo de los ejes, que están formulados normalmente de manera bastante genérica (como por ejemplo: “valorizar y dar a conocer al extranjero la riqueza cultural de la ciudad” o “poner la ciudad en el mapa de los grandes acontecimientos deportivos y culturales” o “dar soporte a la proyección internacional del tejido productivo local”, etc.), se ha de pasar a definir un conjunto de actividades jerarquizadas que permitan lograr estos fines y situarlas en una programación realista desde el punto de vista de los tiempos y de los medios disponibles.

En el trabajo de identificación y selección de los ejes de internacionalización, así como en la definición de las actividades a implementar, es imprescindible que el máximo de departamentos municipales estén implicados. La transversalidad debe estar presente desde el inicio de la reflexión estratégica para internacionalizar la ciudad.

La fase de concreción es importante y compleja. A nivel técnico, se necesita la colaboración de los diferentes técnicos y expertos sectoriales para que cada uno, en su campo de conocimiento y actuación, pueda dar contenido y consistencia a las acciones propuestas.

También se necesita que los diferentes departamentos sectoriales incorporen estas actividades dentro de su propia programación. De aquí viene la importancia de tener una política clara para involucrarlos, desde el principio, en el proceso de elaboración e implementación de la estrategia de acción internacional, como se indica en el apartado siguiente.

Lo importante es definir una política de acción internacional que sea válida para toda la institución municipal y que abarque los intereses y objetivos de los diferentes departamentos sectoriales. La internacionalización de una ciudad no es un asunto que se pueda confiar a un único sector (como Promoción Económica o Cultura y Patrimonio). Exige al contrario una cooperación entre los diferentes servicios y departamentos para actuar conjuntamente y contribuir al logro de los objetivos fijados. Así, es necesario que los departamentos entiendan que necesitan de la acción internacional para realizar mejor sus propias metas y que, al mismo tiempo, se sientan co-responsables de lo que esta acción exterior pretende lograr.

El punto anterior es condición necesaria para que la oficina de relaciones internacionales pueda tener una misión integradora y animadora de las actuaciones exteriores de toda la institución local y que no se limite a ser un simple instrumento de acompañamiento técnico a las acciones sectoriales que se realizan en la escena internacional.



Bogotá Humana internacional: Política pública para la acción exterior¹

La ciudad de Bogotá se está consolidando internacionalmente como un epicentro de capital humano altamente calificado y con alta capacidad de generación de conocimiento. La ciudad alberga la mayoría de las instituciones públicas y privadas del país, relacionadas con temas de Ciencia, Tecnología e Innovación.

El Plan de Desarrollo Bogotá Humana propone dar un salto sustantivo en la internacionalización del Distrito para alcanzar el liderazgo estratégico internacional que la ciudad aspira a tener en el cuatrienio 2012-2016.

Descripción de la política pública

La ciudad trabajará por construir un liderazgo en temas estratégicos a nivel regional y mundial, tales como la gobernanza del agua, la movilidad multi-modal y limpia, la democratización del conocimiento, el desarme ciudadano, la revitalización urbana, además de otros de interés común para la comunidad internacional, que posicionará en redes internacionales de ciudades, foros, seminarios y otros escenarios.

Este liderazgo se refiere también al establecimiento de nuevas alianzas y la potenciación de acciones de cooperación e inversión como herramientas estratégicas que contribuyen a la financiación y mejora de proyectos de la ciudad a través de 3 ejes estratégicos:

- Liderazgo estratégico
- Cooperación regional
- Diseño e implementación de una estrategia de inversión y alianzas público-privadas que contribuyan al Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

Además, la Dirección Distrital de Relaciones Internacionales busca tornar los acontecimientos de relevancia local (eventos, políticas, noticias) en eventos de relevancia internacional, gracias a una sólida estrategia de comunicaciones, con la cual se catapultará, potencializa y suma al posicionamiento internacional de Bogotá.

1. Proyecto 485 Bogotá humana internacional. Banco Distrital de Programas y Proyectos. Alcaldía Mayor de Bogotá, Distrito Capital. 3 de febrero de 2013.

OBJETIVOS

Objetivo general: Contribuir al desarrollo del modelo de Bogotá Humana mediante el posicionamiento y liderazgo estratégico internacional y la potenciación de acciones de cooperación e inversión.

Objetivos específicos

Diseñar e implementar una política pública de internacionalización de la ciudad que articule y ordene las acciones internacionales del Distrito y lo posicione como un socio atractivo en las redes de ciudades, y los diversos espacios de integración, confiable para los actores de la cooperación y la inversión.

Diseñar e implementar una estrategia de inclusión de la ciudadanía y la sociedad civil organizada en las dinámicas internacionales en las temáticas de Bogotá Humana.

Desarrollar e implementar una estrategia de liderazgo internacional, con especial énfasis en las relaciones Sur-Sur, que posicione en la agenda internacional, los temas estratégicos del plan de desarrollo Bogotá Humana y de igual forma que contribuya a la inclusión de la población bogotana en el exterior en las dinámicas estratégicas de Bogotá Humana.

Desarrollar e implementar estrategias de cooperación técnica y/o financiera en sus diversas modalidades, que contribuyan a desarrollar los proyectos y programas del Plan de Desarrollo.

Diseñar e implementar una estrategia de inversión y alianzas público-privadas que contribuyan al Plan de Desarrollo Bogotá Humana.

Metas

- Desarrollar 25 proyectos de cooperación y/o inversión que contribuyan al logro de los ejes estratégicos de Bogotá Humana
- Desarrollar 11 proyectos de cooperación internacional para el desarrollo, con la participación de entidades del Distrito
- Posicionar 6 temas estratégicos del plan de desarrollo en escenarios de redes de ciudades, hermanamientos y otras dinámicas internacionales
- Crear 1 sistema de incentivos para vincular a los bogotanos migrantes a la dinámica de la ciudad y asistir a sus familias
- Promover 16 eventos para la proyección internacional de Bogotá con identidad propia
- Asistir 5 mil familias de los bogotanos migrantes

“Como Oficina de asuntos internacionales no tenemos mucha materia propia sino que debemos internacionalizar lo que hacen las demás áreas del gobierno, para potenciarlas. Por ello, una política pública de relaciones internacionales debe ser transversal a todas las áreas de gobierno. Se trata de una política particularmente pertinente para ser inter-sectorial e interdisciplinaria.”

EUGENE ZAPATA GARESCHÉ,
Jefe Unidad AL-LAs
Gobierno de la Ciudad de México

2.4. Articulación con actores locales y participación de la sociedad civil

El hecho de que se haya planteado la acción internacional como una actividad de carácter participativo pone en evidencia que lo que se pretende en definitiva, es construir una estrategia que articule los esfuerzos del gobierno local con los demás actores y que se busca la complicidad y el soporte de la ciudadanía y sociedad civil organizada.

Muchos actores económicos y sociales de ámbito local suelen participar activamente en el proceso de elaboración e implementación de la estrategia de proyección y apertura internacionales, como por ejemplo: las cámaras de comercio, las empresas, los hospitales, los centros de investigación y conocimiento, los centros docentes, los representantes patronales y sindicales o las agrupaciones de productores locales.

También pueden estar asociadas las entidades de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, así como las asociaciones y los representantes de colectivos ciudadanos.

Esta participación puede canalizarse a través de los mecanismos existentes de participación y concertación -si la ciudad los tiene establecidos y en funcionamiento activo- o pueden dar lugar a la creación de estructuras o mecanismos ad hoc, que permitan la consulta, la concertación y, en su caso, la participación de los actores y entidades al seguimiento y evaluación de las actividades previstas.

Cabe subrayar que esta dimensión de participación de los actores económicos y sociales, de las entidades de la sociedad civil y de la ciudadanía en general es un aspecto central que hace la originalidad y el interés político de la acción internacional de los gobiernos locales, en comparación con la actividad exterior tradicional de los Estados centrales. La acción internacional concebida desde lo local y apoyada y legitimada por todo el tejido social y productivo representa obviamente un valor añadido propio de los gobiernos locales que contribuye a una mayor calidad democrática. Este aspecto es tan importante que merece ser

analizado más en profundidad, por lo que será objeto de un futuro cuaderno de la Colección *AL-LAs*, que tratará específicamente de la planificación participativa de la acción internacional.

2.5. Consolidación de la oficina de Relaciones Internacionales

Los responsables de las relaciones internacionales del gobierno local deberán ser capaces de valorar si el municipio está dotado realmente de una política pública de acción internacional o determinar qué tan alejados están de ésta.

Por esto, se presenta a continuación un modelo de check-list indicativo, con preguntas que pueden ayudar a clarificar esta cuestión y recordar algunas de las implicaciones más importantes de esta política.

La nueva perspectiva que ha sido esbozada, en la cual la acción internacional está considerada y tratada como una política pública, tiene consecuencias muy evidentes para la oficina de relaciones internacionales y para su personal.

En la mayoría de los casos, el papel y las funciones de la oficina de Relaciones Internacionales han de ser reformulados y ampliados. En efecto, la oficina ha de dejar de ser un simple instrumento operativo al servicio de las políticas sectoriales y ha de convertirse en el medio indispensable para llevar a cabo los objetivos estratégicos de la institución local en el campo internacional, que se imponen al conjunto de los servicios y departamentos municipales.

Este rol estratégico implica una serie de aspectos concretos que se detallarán en el capítulo :



¿Mi ciudad dispone de una política pública de acción internacional?

- ¿Hay una visión y una voluntad política clara de internacionalizar el municipio?

- ¿Se han fijado unos objetivos claros y alcanzables para el conjunto de la acción internacional, que se imponen a todos los departamentos?

- ¿Dichos objetivos están en relación directa con el proceso general de planificación estratégica de la ciudad o se han identificado mediante el lanzamiento de un proceso específico de planificación de la acción internacional (Plan Director de Internacionalización)?

- ¿Se han puesto en marcha los mecanismos y dispositivos que permiten asegurar la implicación de los departamentos en la elaboración de la estrategia y su participación activa (transversalidad)?

- ¿Se ha conseguido articular el proceso con los actores locales fuera del gobierno? ¿Se han establecido los dispositivos de consulta, diálogo y participación oportunos?

- ¿Se ha buscado y movilizado la mayor participación ciudadana posible?

- ¿Se ha hecho una detección conjunta y una priorización de los ejes de internacionalización?

- ¿Se han identificado, seleccionado y programado las acciones que permiten lograr en cada eje los objetivos fijados?

- ¿Se ha construido un sistema de seguimiento y evaluación, con los órganos de participación y control necesarios?

- ¿Se han fijado las responsabilidades y funciones de los diferentes agentes y, en particular de la oficina de relaciones internacionales que será la responsable de llevar a cabo la implementación del Plan?

- ¿Se han otorgado a la oficina las competencias necesarias para coordinar la acción exterior de los departamentos municipales, articularse con los actores locales y dialogar con los representantes de la sociedad civil?

- ¿Se la ha dotado de los medios financieros, técnicos y humanos adecuados?

- ¿Se han establecido los mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles de la administración para llevar a cabo el contenido del Plan?

- ¿El plan de internacionalización es legal, plurianual y políticamente viable más allá del gobierno actual?

IDEAS FUERZA
CAPÍTULO 2

- El gobierno local debe considerarse a sí mismo como un actor del mundo global y situar el desarrollo de su municipio dentro de este marco, buscando la manera de aprovechar todas las oportunidades y recursos existentes en el campo internacional, especialmente los que nacen de una cooperación entre gobiernos locales.
- La acción internacional debe ser considerada como parte integrante e irrenunciable de la agenda política de un gobierno local.
- Los gobiernos locales y sus redes deben luchar y presionar a los gobiernos nacionales para mejorar el marco jurídico-institucional que limita, condiciona o inhibe el ejercicio de la autonomía local en la escena internacional.
- Conviene que la acción internacional forme parte de la planificación estratégica general de la ciudad. Para ello, se sugiere realizar un ejercicio específico de planificación para determinar los objetivos y la estrategia de la internacionalización del municipio.
- Se recomienda fuertemente que la elaboración de la estrategia de acción internacional involucre a todos o la mayoría de los departamentos municipales, a los actores económicos y sociales del territorio, a las instituciones locales y a los representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía.
- Conviene que la oficina de Relaciones Internacionales esté asociada directamente a la planificación estratégica de la ciudad y a la elaboración, seguimiento y evaluación de los planes correspondientes.

- La oficina de RR.II. no ha de ser un simple instrumento técnico para realizar las acciones internacionales que necesitan los diferentes departamentos municipales. Ha de tener, al contrario, un rol estratégico y una misión animadora, integradora y coordinadora de las actuaciones exteriores de toda la institución municipal.
- La oficina ha de tener la competencia y los recursos necesarios para poder articular las acciones de la institución municipal con las de los demás agentes locales y tener capacidad de interlocución con las entidades de la sociedad civil asociadas al proceso.
- El conjunto de las actuaciones ha de estar al servicio de la política pública de acción internacional que el gobierno local ha definido a través de un proceso participativo. Han de servir para lograr los objetivos fijados, de manera coherente y sinérgica.



3. La oficina de relaciones internacionales, un instrumento para promover la ciudad y el territorio

Este capítulo se centra en analizar el tipo de estructura y de instrumentos que son necesarios para llevar a la práctica y evaluar una estrategia de acción y cooperación internacional desde el gobierno local.

El elemento central es conocer qué tipo de oficina de Relaciones Internacionales se requiere focalizando la atención en cómo hay que diseñar, organizar y profesionalizar esta estructura, ya que es el instrumento clave para la implementación de una política pública local de acción internacional.

Se abordarán sucesivamente los principales aspectos en los cuales la oficina debe poner énfasis para poder responder a los retos mencionados.

En particular, se examinarán:

- La naturaleza jurídica y la situación institucional de la oficina en el organigrama del gobierno
- Las relaciones de las oficinas de Relaciones Internacionales con los demás departamentos y dependencias del gobierno local
- El funcionamiento y organización interna
- Los recursos técnicos, humanos y financieros de los cuales dispone.

3.1. Estructura institucional para la acción exterior

La construcción de una política pública de acción exterior ayuda a definir y precisar los objetivos de internacionalización de la ciudad en coherencia con el modelo de ciudad que se busca. Este proceso deberá reflejarse en la estructura institucional, es decir, en la ubicación de la oficina dentro del organigrama de la administración.

El estatuto jurídico del departamento u oficina que se dedique a asuntos internacionales y su ubicación dentro del organigrama, deberían partir de una voluntad política que va a determinar y condicionar su capacidad de acción y movilización.

La evolución de la acción exterior identificada en el primer capítulo induce a una serie de desafíos para las oficinas entre los cuales se encuentra la adaptación de una estructura institucional coherente con las nuevas estrategias, modalidades o instrumentos. A pesar de que hay gran variedad de opciones de ubicación de la oficina dentro del organigrama institucional para avanzar hacia la consolidación de política pública local de acción exterior que responda a las nuevas necesidades, convendría que ésta refleje el nuevo escenario.

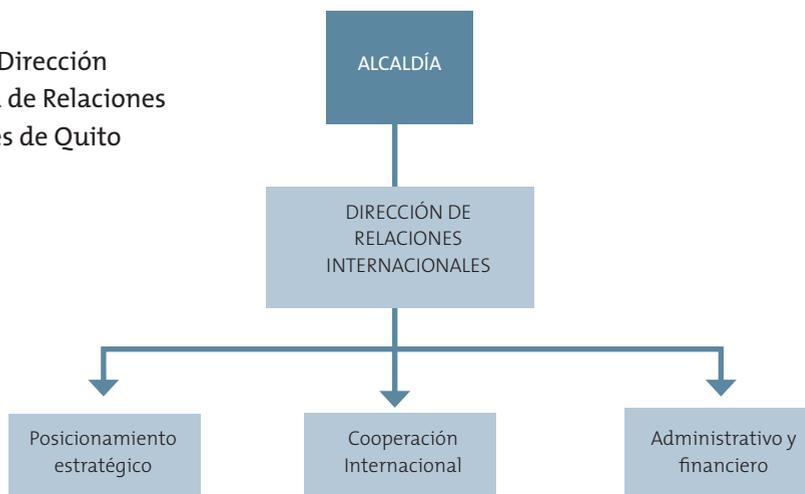
Ante los enfoques más tradicionales que solían equiparar la acción exterior de los gobiernos locales a las prácticas asistencialistas de cooperación al desarrollo, era habitual que las oficinas de Relaciones Internacionales y/o de cooperación, se ubicasen en algún departamento responsable de la cobertura de primeras necesidades, como Asuntos Sociales. Sin embargo, esta ubicación tiene poco sentido para aquellas ciudades que han evolucionado hacia un concepto más amplio de acción internacional desde el cual se busca el refuerzo político y técnico de la administración local y la mejora de su capacidad de gobernanza. En este sentido, y atendiendo a las nuevas tendencias planteadas, se recomienda que las oficinas de Relaciones Internacionales dispongan de un lugar institucionalmente estratégico para poder identificar las necesidades del conjunto de políticas sectoriales y de la administración a nivel general.

Por lo tanto, se trataría de situar la oficina cerca de Alcaldía o en uno de los departamentos de estrategia de la ciudad. Esta ubicación facilita una mejor vertebración de la acción exterior con el resto de políticas y contribuye a la práctica

de una política internacional transversal e integral, con capacidad para movilizar e implicar al resto de departamentos de la administración, al tiempo que facilita el diálogo territorial y la articulación con otros niveles de gobierno. Además, dicha ubicación dentro de la estructura institucional aporta un mayor peso y liderazgo a la política de acción exterior como estrategia de ciudad.

Existen varios ejemplos de ubicación de las oficinas de RRII en este sentido, como el caso de la Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales de Quito, cuya actual estructura es la siguiente:

Estructura de Dirección Metropolitana de Relaciones Internacionales de Quito



Sin embargo, depender de la Alcaldía no siempre es la mejor solución puesto que puede acarrear ciertas dificultades y tener aspectos adversos para la gestión de la acción exterior. Por un lado, la actividad internacional queda fuertemente condicionada por los ciclos electorales, de modo que el nuevo equipo de gobierno puede cuestionar la acción internacional conllevando una cierta inseguridad institucional del departamento de acción exterior. Por otro lado, es muy frecuente que cada vez que hay un cambio de gobierno, la oficina viva una re-estructuración en aras a marcar una diferencia respecto al anterior mandato. Esta situación suele incorporar cambios técnicos y de personal que

desfavorecen la capitalización de las prácticas anteriores y suele afectar a los compromisos internacionales realizados desde el anterior equipo.

Una vía alternativa a la ubicación dentro de la Alcaldía es la creación de una entidad autónoma o agencia con personalidad jurídica propia, lo que permite contar con un fuerte liderazgo político de la acción internacional pero con cierta independencia institucional que garantice la continuidad a pesar de los cambios de gobierno. Asimismo, este formato suele agilizar los trámites administrativos y favorecer la vinculación con los actores territoriales.

Este es precisamente el caso de la ACI- Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana, que es un ente descentralizado de la Alcaldía de Medellín que depende directamente de la Vicealcaldía de Conocimiento, Tecnología e Innovación, Desarrollo Económico, Internacionalización y Alianzas Público Privadas. Se trata de la única Agencia de Cooperación Internacional Descentralizada de Colombia. Gracias a su recorrido en acción exterior se ha convertido en un caso emblemático como buena práctica en términos de estructura institucional.

La opción adoptada por la ACI-Medellín parece una vía especialmente propia para realizar una acción exterior más autónoma, con una mirada centrada en el territorio y no sólo en el gobierno local y con mayor facilidad para dialogar con los diferentes actores, públicos y privados, y con los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, se trata de una estructura “mixta” inter-institucional y cuya función estará entre la oficina clásica del gobierno local y una plataforma de promoción económica, concertada con otros actores. Por lo tanto, es un modelo que tiende a privilegiar la dimensión de promoción económica, proyección y atraktividad del territorio.

Otra opción para adaptar la estructura institucional de las oficinas de Relaciones Internacionales a las nuevas tendencias es en función de sus objetivos prioritarios. Por ejemplo, si la principal motivación para la acción exterior gira al entorno de la promoción económica del gobierno local, la oficina podría ubicarse dentro del área de Desarrollo, de Promoción Económica, Inversión Extranjera e incluso dentro de Administración y Finanzas.

En el caso de la *Prefeitura* de Belo-Horizonte, la Secretaría Adjunta de Relaciones Internacionales depende de la Secretaría de Desarrollo y está al mismo rango que la de Desarrollo Económico, la de Trabajo y Empleo y la de Planeación urbana.

Secretaría Adjunta de Relaciones Internacionales de Belo Horizonte



Opciones como esta pueden ser útiles para reforzar el objetivo de promoción económica mediante la acción exterior puesto que la ubicación de la oficina facilita la coherencia y sinergia del trabajo internacional con el resto de políticas y dispositivos previstos para la promoción económica de la ciudad. Sin embargo, la oficina puede encontrarse con ciertas dificultades de gestión cuando quiera realizar actividades con finalidades que no respondan a la promoción

económica ya que se podría dar la circunstancia que el departamento de desarrollo no entienda o incluso no comparta la acción internacional fuera del ámbito de promoción económica.

Algunas oficinas han intentado resolver esta problemática y han creado una estructura afín con los objetivos prioritarios del modelo de desarrollo del gobierno local y se han situado en departamentos mixtos que persiguen objetivos diferentes pero complementarios. Este sería el caso de la Intendencia de Montevideo, cuya División de Relaciones Internacionales y Cooperación, forma parte del Departamento de Desarrollo Económico e Integración Regional. En este caso, la ubicación parece favorecer el quehacer de la oficina puesto que sus objetivos prioritarios son la incidencia política para la integración regional, la solidaridad y el desarrollo de la ciudad.

Otra posibilidad es decidir la ubicación de la oficina de Relaciones Internacionales a partir de la política que se considera la puerta temática al escenario internacional. Este es el caso de la ciudad de Morón, reconocida internacionalmente por su política de transparencia institucional y de lucha contra la corrupción. Así, desde los inicios las Relaciones Internacionales de la ciudad fueron apoyadas con la creación de una Secretaría de Transparencia Institucional y Relaciones Internacionales. Posteriormente, en 2009, se creó la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación (DRIC), que actualmente depende de la Secretaría de Transparencia Institucional y Control de Gestión. Esta situación orgánica refuerza uno de los objetivos de su actividad exterior: el posicionamiento del modelo de gestión de Morón en la región y en el mundo y la modernización del Estado y la transparencia institucional.

La elección de la posición de la oficina dentro o fuera de la estructura institucional es una decisión política que tienen un peso determinante en su capacidad de acción ya que en función de donde se sitúe podrá o no ejercer un rol de coordinación y de transversalidad, y podrá reforzar o debilitar la acción exterior del gobierno local.

Es por ello que no es de extrañar que el personal de las oficinas y sus responsables procuren realizar un trabajo de incidencia y sensibilización política dentro de las municipalidades para que la acción exterior sea entendida como un elemento estratégico para el gobierno local y en consecuencia, dar un paso

a nivel de estructura que permita ganar peso, atención e importancia a las relaciones exteriores dentro del organigrama.

3.2. Transversalidad de la acción exterior

Para poder desarrollar una estrategia integral de acción internacional, además de tener una posición estratégica en el organigrama, es necesario que la oficina tenga establecidas relaciones institucionales y operativas con las demás dependencias que le permitan impulsar y llevar a cabo acciones transversales.

Un primer aspecto es la implicación de la oficina en los planteamientos estratégicos del gobierno local. En este sentido, la oficina debe ser considerada como el área de gobierno que:

- Tiene información completa y actualizada sobre la situación internacional y conoce las oportunidades y desafíos que dicha situación ofrece para el desarrollo local;
- Es capaz de establecer vínculos y acuerdos tanto con actores e instituciones locales como internacionales;
- Logra hacer realidad las posibilidades de cooperación técnica, financiera y de intercambio para mejorar las políticas públicas locales;
- Proyecta de manera coherente y unificada la visión de la ciudad y el territorio en redes y plataformas internacionales.

Desde esta perspectiva, la oficina puede ser pieza clave en la fase de construcción y elaboración de las estrategias generales de la ciudad. Al mismo tiempo, la oficina ha de ser capaz de acompañar internacionalmente las diferentes estrategias llevadas a cabo por las diversas áreas del gobierno buscando la forma en que se puedan nutrir de otras experiencias exitosas y la manera de proyectar la ciudad al exterior, a través de la difusión y puesta en valor de sus buenas prácticas.

Es esencial que la oficina esté presente y participe en los espacios donde se toman las decisiones de carácter estratégico, como garante de la dimensión internacional de las mismas.



Proyección internacional del municipio de Vilafranca del Penedès, España

La elaboración de un plan de proyección internacional del municipio tuvo que resolver la cuestión de su encaje con dos planes sectoriales pre-existentes: un plan de desarrollo del sector del vino y un plan de desarrollo del sector cultural. Dichos planes no contemplaban específicamente la vertiente internacional, pero señalaban algunas acciones puntuales que eran necesarias a este nivel, vistas desde la propia lógica de potenciación del sector vitivinícola, por una parte, y de la consolidación de la cultura local, por otra.

La elaboración del Plan permitió identificar los ejes de internacionalización y dar a la acción internacional del municipio unos objetivos mucho más claros y ambiciosos, como por ejemplo la proyección de la ciudad al exterior como la capital regional del vino y de la cultura popular y tradicional.

Desde esta perspectiva, las acciones sectoriales identificadas en sus planes respectivos fueron revisadas y ampliadas, para que incorporaran una dimensión de soporte a la proyección externa de la ciudad, utilizando para ello los mensajes acordados en el Plan de Proyección Exterior.

De esta manera, se puede decir que la estrategia de acción internacional se ha apoyado en los programas sectoriales existentes, al mismo tiempo que los ha potenciado, ofreciendo ideas y alternativas gracias al conocimiento que la oficina tenía de la situación y de recursos internacionales, como por ejemplo las posibles fuentes de financiación exterior, la existencia de buenas prácticas en otras ciudades o la presencia de redes de ciudades especializadas en estos temas.

Otro tema importante es la articulación entre la estrategia de acción internacional y los programas sectoriales. A menudo, los distintos departamentos del gobierno local disponen ya de programas propios, que han sido elaborados a partir de la problemática y de la lógica sectorial, sin que comporten necesariamente facetas o vertientes internacionales.

De manera general, se constata que los programas y planes sectoriales en materia de educación, salud, servicios sociales, seguridad, promoción económica, etcétera, cumplen una función insustituible en sus respectivos campos pero que el esfuerzo para pensar y valorar el tipo de acción internacional que conviene desarrollar por parte de todo el gobierno local aporta un valor añadido muy importante, debido a su carácter integral y transversal.

Una buena articulación de los esfuerzos sectoriales y de la visión estratégica de lo que el gobierno local necesita en materia de acción internacional permite multiplicar los efectos positivos y el impacto de las diferentes actuaciones y ayuda a ponerlas en coherencia, para un mayor aprovechamiento de la población.

Instrumentos para la transversalidad

En el marco de una acción internacional planificada como una política pública, una de las funciones de la oficina de Relaciones Internacionales sería la de coordinar transversalmente la acción internacional de todo el gobierno local.

En la práctica, las oficinas están lejos de tener el reconocimiento y los instrumentos necesarios para ello. En la mayoría de las ciudades, hay declaraciones de principio en favor de una actuación transversal y se dan a las oficinas atribuciones de coordinación a nivel formal. Sin embargo la mayoría presenta dificultades o limitaciones para una articulación inter-sectorial efectiva. Un caso singular es el de Medellín, que dispone de un sistema que permite una transversalidad real. En este sentido, la ACI es la entidad que diseña la agenda internacional del Alcalde y propicia la participación de funcionarios para posicionar internacionalmente los programas de Medellín.

Cada gobierno local puede preguntarse qué funciones o atribuciones tiene reconocidas la oficina de relaciones internacionales en relación a los demás departamentos. La respuesta a esta pregunta permite visualizar más claramente si la oficina se limita a una función de servicio y apoyo técnico a los departamentos, si asume una función de coordinación operativa o si ejerce una función de liderazgo estratégico en materia de relaciones internacionales.

Algunas ciudades—como por ejemplo Ciudad de México, Quito y, más recientemente, Morón—han reconocido ya que la oficina tiene una función de articulación inter-sectorial. Sin embargo, este reconocimiento formal ha de ir acompañado de un proceso de sensibilización y cambio de actitud de los departamentos.

Ante esta situación, conviene interrogarse sobre la capacidad de acción de la oficina en relación a los demás departamentos y servicios locales.

Las respuestas a estas preguntas suelen ser a menudo negativas. Si bien teóricamente varias oficinas tienen atribuciones de coordinación, en la práctica

hay muy poca o nula capacidad para exigir a los departamentos que colaboren con la oficina.

En el caso de Ciudad de México, si bien hay una ley orgánica que expresa que ciertas dependencias deben realizar actividades con componente internacional, dicha ley no prevé ningún tipo de concertación interinstitucional con la Coordinación General de Asuntos Internacionales, que depende directamente de la Jefatura de Gobierno. Para lograrlo, se requiere llevar a cabo una intensa tarea de sensibilización política dirigida a las demás dependencias, para que informen, tengan una visión de conjunto, den coherencia a la multiplicidad de iniciativas y poder así cumplir con su propia normativa.

En Francia la cuestión es similar y, de acuerdo con Cités Unies France, la mayoría de las oficinas de Relaciones Internacionales de las ciudades francesas encuentran dificultades para movilizar a técnicos de otros departamentos que den soporte a la acción internacional, pero cabe destacar que cada vez se involucran nuevas oficinas.

Otra manera aún más concreta de valorar la posibilidad real de trabajar de manera transversal consiste en preguntarse cuáles son los instrumentos y dispositivos específicos que tienen las oficinas, de cara a la transversalidad.

En la mayoría de los casos analizados, los mecanismos de articulación intersectorial son creados *ad hoc* para un proyecto determinado (entrevistas, mesas de concertación, equipos multidisciplinarios, etcétera) o se limitan a reuniones periódicas con los demás departamentos. Así, se constata que la transversalidad, y la coordinación inter-sectorial continúan siendo un reto y una prioridad para avanzar hacia una política pública de acción internacional.

Algunos gobiernos locales como Ciudad de México, disponen de un área encargada expresamente de la coordinación interinstitucional. En 2102 se creó expresamente una Dirección General de Vinculación dentro de la Coordinación General de Asuntos Internacionales con la intención de poner en práctica la transversalidad. Su función es precisamente promover la relación con todas las dependencias del Gobierno de la Ciudad de México en materia internacional.

“En Bogotá se evidencia la transversalidad, pero no hay articulación, tenemos un problema de relacionamiento, cuando nos acercamos a las secretarías, su visión es que las RRII son un mero instrumento. Por esto es muy importante para nosotros que se nos reconozca el liderazgo estratégico para generar coherencia y poder llevar a cabo las atribuciones que se esperan de nuestra oficina.”.

ERNESTO FALLA,
Asesor Alcaldía mayor de Bogotá

Transversalidad de la oficina de Relaciones internacionales

- ¿Puede la oficina exigir a los departamentos que la informen de todas sus actuaciones internacionales (existentes o previstas)?

- ¿Puede opinar sobre los proyectos o las actuaciones internacionales previstos por los departamentos?

- ¿Puede movilizar a técnicos departamentales para que den soporte a las actuaciones internacionales llevadas a cabo desde la oficina?

- ¿Participa la oficina en los procesos de planificación estratégica de la ciudad?

- ¿Puede convocar directamente a los responsables técnicos de los departamentos para coordinar acciones o elaborar estrategias comunes?

- ¿Se organizan reuniones puntuales con algún departamento, ligadas con necesidades o acontecimientos concretos?

- ¿Existe un dispositivo de coordinación de carácter temporal, creado “ad hoc” en el marco de un proyecto?

- ¿Se realizan reuniones regulares de información sobre temas de RRII, con presencia de los diferentes departamentos?

- ¿Existe un órgano permanente encargado de coordinar las relaciones internacionales en el seno de la institución local?

- ¿Existe un dispositivo de coordinación con otros agentes y otras instituciones?

Por otro lado destaca el caso de Morón es interesante ya que desde 2014 ha desarrollado mecanismos de articulación y coordinación intersectorial que contemplan actividades llevadas a cabo por la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación (DRIC), entre otras, carpetas de viaje y boletín informativo interno sobre la participación de Morón en el ámbito internacional. Se prevé que las áreas del municipio que hagan actividad internacional informen de los resultados a la DRIC y planteen las líneas y acciones estratégicas para los próximos años a la Dirección, para que ésta pueda buscar oportunidades al respecto en el escenario internacional.

3.3 Funcionamiento y organización interna de las oficinas

Identificada la orientación política y estratégica de la acción exterior, elegidos sus objetivos e instrumentos, definida su ubicación dentro de la estructura institucional y su relación con los demás servicios y departamentos, se centrará la atención en el funcionamiento interno de la oficina.

En primer término se deberá elegir la estructura interna y el conjunto de funciones, competencias y circuitos de trabajo para la correcta gestión. Una buena elección en este sentido es clave ya que por mucho que se haya definido y planificado una estrategia y se cuente con la voluntad y liderazgo político, si la estructura interna no es sólida, no cuenta con funciones claras y circuitos de trabajo bien definidos, o con los recursos humanos, técnicos y presupuestarios adecuados, la política de acción internacional puede fracasar.

Estructura interna

No hay fórmulas o recetas sobre cómo estructurar internamente una oficina de Relaciones Internacionales. Por lo tanto, se trata de tomar el modelo de estructura interna de la oficina que sea más útil para el tipo de gobierno local y para el alcance de los objetivos y prioridades de su acción internacional.

Por lo que se refiere al tipo de gobierno: a mayor dimensión y mayor capacidad financiera, mayores posibilidades de sub-dividir la oficina en varios departamentos, los cuales necesitarán recursos técnicos y humanos. Así, es frecuente que

ciudades medianas o pequeñas dispongan de una oficina sin ninguna diferenciación en la estructura interna e incluso que el poco personal que trabaje divida su tiempo entre la acción exterior y otras políticas locales. Por el contrario, las ciudades más grandes suelen disponer de una estructura más amplia, con tres o cuatro departamentos y con servicios propios como de comunicación y/o administración.

El posicionamiento respecto a la acción exterior y el enfoque de partida también condicionan de manera directa la estructura interna y la nomenclatura utilizada. Respecto al enfoque, conviene subrayar que a menudo el nombre de la oficina es un reflejo del posicionamiento político del gobierno local frente al tema. Así, en la mayoría de las ciudades que realizan acción exterior suscrita a acciones de cooperación al desarrollo, las oficinas suelen denominarse “oficinas de Cooperación Internacional”. En cambio, las ciudades que parten de una visión más amplia, como Ciudad de México, Belo-Horizonte o Quito denominan a su oficina directamente de Asuntos o de Relaciones Internacionales.

Por lo que toca a los objetivos, si se ha priorizado la proyección del territorio o la promoción económica, se suelen encontrar unidades específicas para ello, como el departamento de “Marketing de Ciudad” de Belo Horizonte o el área de “Inversión Extranjera” de la ACI-Medellín. Las modalidades escogidas para alcanzar dichos objetivos también condicionarán la estructura interna, de modo que a menudo hay oficinas que basan su estructura en función de estas: convenios y proyectos, cooperación directa, apoyo a las ONG, etc. Por ejemplo, la Municipalidad Metropolitana de Lima cuenta con una Subgerencia de Cooperación Técnica Internacional-SCTI, cuya estructura interna está dividida entre “convenios y proyectos”.

Tomando en cuenta los diferentes factores mencionados, la estructura interna de la mayoría de las oficinas de Relaciones Internacionales responden a los siguientes criterios:

- Geográfico: que divide tareas por países, regiones o continentes.
- Técnico-funcional: que se estructura según las modalidades de actuación de la oficina: proyectos, convenios, etcétera; o según las funciones necesarias para su correcta gestión: comunicación, administración y finanzas.
- Estratégico: que opera en función de los objetivos perseguidos de cooperación, atracción de inversiones, proyección de la ciudad, etcétera.

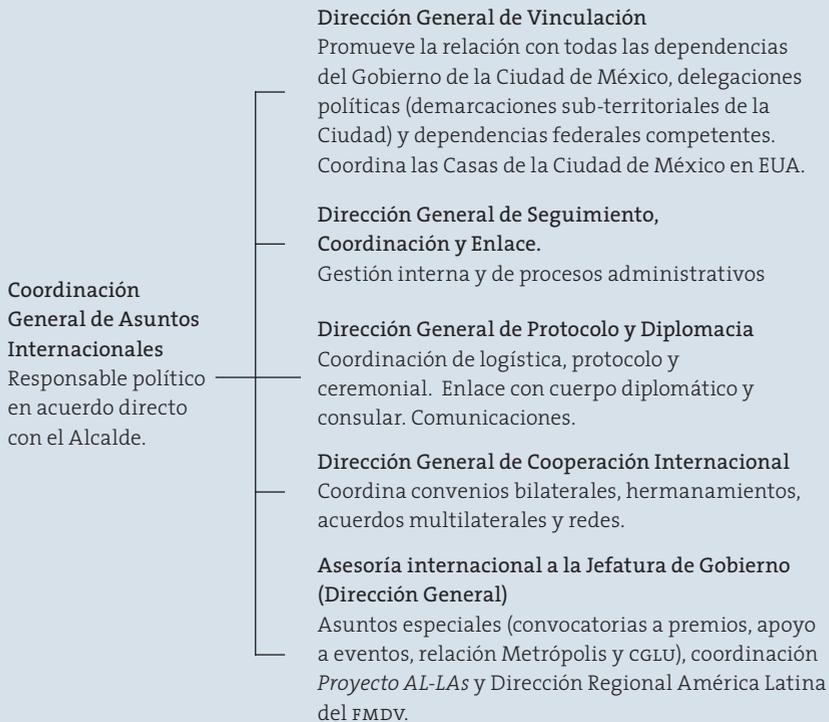


Evolución de la Coordinación General de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México

La estructura de la oficina refleja los cambios en la modalidad de acción exterior de la Ciudad de México. Estructura interna en 2006 por el criterio geográfico:



Estructura interna actual (2013):



El criterio geográfico suele tener ciertas ventajas como la especialización del personal, cuyos perfiles suelen ser bastante diferentes para un área geográfica u otra. Por ejemplo, la división entre Mediterráneo y América Latina (como sucede a muchos gobiernos locales españoles) obliga a escoger el personal en función de su conocimiento del idioma y de la región, hecho que implica ciertas habilidades en términos de entendimiento sobre los códigos, las costumbres y las características de cada región, y por lo tanto, facilita la relación con sus actores. Sin embargo, a veces esta estructura corre el peligro de alejarse de los objetivos generales de la acción exterior y dificultar la gestión de proyectos estratégicos o transversales. Es decir, la división según criterio geográfico puede ser útil siempre y cuando se cuente con algún dispositivo de tipo estratégico que coordine los objetivos perseguidos de la oficina, y por lo tanto se optimicen los aprendizajes y resultados en función de resultados y no en relación a las zonas de actuación de América Latina.

Actualmente, muchas de las ciudades euro-latinoamericanas con una larga tradición en acción exterior estructuran internamente sus oficinas de RR.II siguiendo un criterio mixto, que mezcla los aspectos funcionales y técnicos, estratégicos y geográficos. No obstante, la fórmula para estructurar las oficinas es una cuestión en permanente debate puesto que ésta suele evolucionar en función de los cambios que se den a nivel de objetivos, modalidades, formas de actuación y actores o zonas donde se colabore.

A lo largo de los últimos años se ha asistido a una evolución y cambio de la arquitectura organizacional interna de las oficinas. En este sentido parecen destacarse dos procesos:

1. Diversificación de actividades. La mayoría de las oficinas iniciaron bajo un único departamento que no diferenciaba entre cooperación y acción internacional ya que a menudo su creación se impulsó a partir de la incursión del gobierno local en actividades propias de la cooperación al desarrollo, oferta o recepción de financiación para proyectos. A medida que se fueron incorporando nuevos enfoques, objetivos, temáticas y modalidades, las oficinas empezaron a diferenciar entre una área de Cooperación y otra de RR.II. Posteriormente se han ido incorporando otros departamentos que responden a actividades más específicas como “Posicionamiento estratégico” en el caso de Quito o la Unidad de “Integración Regional” en Montevideo.

2. Especialización funcional. A medida que las oficinas han ido aumentando su autonomía competencial y presupuestaria han ido incorporando departamentos específicos para hacer frente a cuestiones operativas que tienen que ver con la mejora del funcionamiento del conjunto de actividades. Así, temas funcionales como Administración, Finanzas, o Comunicación, se identifican progresivamente y dan lugar a secciones o departamentos especializados que necesitan un personal experto en cada uno de estos temas. La especialización funcional es muy útil para una gestión fluida, ágil y eficaz y suele repercutir positivamente en los resultados (tal y como se apunta en el capítulo respecto a Comunicación).

Por lo tanto, la estructura interna es un asunto clave para el buen funcionamiento de las oficinas y no hay soluciones únicas. En todo caso, es importante subrayar que ésta deberá ser lo más coherente posible con el posicionamiento de la acción exterior, su estrategia, objetivos priorizados y modalidades escogidas, sin olvidarse del grado de autonomía y del peso de la oficina dentro del organigrama.

Conviene remarcar que para que una oficina de relaciones internacionales funcione correctamente es clave la clara asignación de responsabilidades, la definición de circuitos y procesos de toma de decisiones, y los flujos y mecanismos para la circulación de información.

Es decir, las responsabilidades deben ser claras y concretas, con circuitos de toma de decisión definidos y conocidos por todo el equipo. De lo contrario, se producen situaciones de duplicación de tareas y de ciertas ambigüedades que obstaculizan la marcha y probablemente además, generen tensión y malestar entre el personal.

3.4 Recursos técnicos, humanos y financieros necesarios

Por último, es necesario abordar los aspectos más tangibles, prácticos y operativos del funcionamiento interno de cualquier oficina de Relaciones Internacionales. Es obvio que una escuela sin aulas equipadas, sin espacios adecuados,

sin libros y sobre todo sin maestros, no puede funcionar. Entonces, ¿qué necesita una oficina en términos de recursos técnicos, humanos y financieros?

La respuesta parece obvia: aquellos recursos que le permitan llevar a cabo las actividades necesarias para alcanzar los resultados esperados de modo que pueda cumplir con los objetivos previstos. Los cuales, además, dependerán de la dimensión del gobierno local, de su capacidad económica y de la voluntad política.

Recursos técnicos

En el caso de las oficinas de RR. II los recursos técnicos se podrían dividir en tres tipos: recursos materiales, procedimientos y herramientas para la planificación y estrategia.

Es esencial contar con un buen equipo material informático y de telecomunicaciones que posibilite la comunicación con los actores internacionales. Así, además de disponer del equipo mínimo de trabajo (computadoras y material fungible) es importante contar con recursos que permitan la realización de llamadas a teléfonos fijos y a móviles, locales, a larga distancia nacional y al extranjero sin límites. Además, es importante contar con equipo para la realización de viajes: teléfonos móviles con llamadas ilimitadas desde el extranjero y computadoras personales. Por otra parte, es necesario un acceso a Internet de banda ancha y un sistema de videoconferencia que permita reuniones sincronizadas a larga distancia entre varios actores.

Por lo que hace referencia a los procedimientos, una oficina de Relaciones Internacionales deberá contar con instrumentos normativos para el establecimiento de relaciones y formalización de vínculos internacionales. Dichos procedimientos deberán estar acompañados, en la medida de lo posible y de acuerdo con la normativa vigente, de un sistema de autorización de gasto para viáticos y pasajes nacionales e internacionales ágil, de transferencia y recepción de fondos al extranjero viable y un sistema burocrático lo más reducido posible. Además, es importante que los tiempos administrativos internos estén en sintonía con los tiempos necesarios para la realización y/o participación en actividades internacionales. Por otra parte, es importante dotarse de un buen sistema de comunicación para resultados que integre la comunicación interna para la gestión transversal de la acción exterior con el

resto de departamentos y un sistema propio de comunicación externa que facilite la legitimación de la política (ver capítulo 4).

Por último es conveniente contar con herramientas que permitan una mejora de la planificación de la política de acción exterior. Por ejemplo, es necesario dotarse de un sistema de información actualizado sobre socios potenciales, una base de datos sobre programas de apoyo, sobre redes internacionales o una agenda actualizada sobre los temas y debates internacionales.

Asimismo y teniendo en cuenta los desafíos actuales, sería útil contar con herramientas que permitan una sistematización de las prácticas exitosas del municipio para ser transferidas en posibles intercambios de experiencias, mecanismos para la realización de diagnósticos participativos para priorizar las temáticas a tratar o instrumentos ágiles de coordinación con el resto de departamentos.

Recursos humanos

El personal que lleve a cabo la política de acción exterior dependerá en gran medida de la capacidad económica del gobierno local. Habitualmente se cuenta con menos personal de lo que sería apropiado y el volumen de trabajo previsto suele superar la capacidad para hacerle frente. Sin embargo, y más allá del número de personas, para que una oficina de Relaciones Internacionales funcione, necesitará de personal capaz de ejecutar la estrategia de acción exterior programada. Por lo tanto, un paso esencial a la hora de organizar el funcionamiento interno es el diseño del perfil de los puestos de trabajo y la identificación de funciones y de personal con competencias profesionales para desarrollarlas.

Para los cargos de mayor responsabilidad, a quienes se les demanda funciones estratégicas, de gestión, seguimiento y evaluación de la política, será conveniente contar con personas con capacidad analítica, liderazgo y autoridad/legitimidad para coordinarse con el resto de departamentos y asumir tareas de representación de la oficina tanto dentro como fuera del gobierno local. Se requiere capacidad de negociación, diplomacia y facilidad de trato y de comprensión de culturas diversas.

A nivel general, los técnicos deberán contar con habilidades de gestión, de comunicación y de conocimiento de las relaciones internacionales y de la

realidad local. Del mismo que los perfiles superiores, los cargos técnicos de la oficina de relaciones internacionales deberían saber varios idiomas. Obviamente caben muchas otras especialidades en función del área de la oficina donde trabajen, si por ejemplo se dedican a una región determinada, convendría contar con especialistas en dicha cultura y región.

Finalmente los técnicos de áreas funcionales como Administración, Finanzas o Comunicación deberán tener las capacidades técnicas específicas de éstas áreas y al menos, una gran apertura para entender con facilidad las relaciones exteriores.

Estas pautas generales tienen que tener siempre en cuenta la evolución de la política, es decir, las nuevas necesidades que suscitan las tendencias emergentes definidas en el primer capítulo. Así, si la oficina ha ampliado sus objetivos y ha iniciado nuevas actividades de cooperación, intercambio técnico o celebración de ferias y congresos, se deberá habilitar al personal o contratar a recursos específicos. Además, a medida que la acción exterior avance hacia un enfoque más relacional e inclusivo, los técnicos deberán aprender habilidades de participación ciudadana, de negociación o de realización de diagnósticos sobre la realidad del territorio.

El grado de profesionalización del personal de las oficinas de relaciones internacionales es un aspecto clave para el desarrollo de la acción exterior. Paralelamente al crecimiento de las oficinas y de las ciudades que empiezan a consolidar sus actividades internacionales, la formación, especialización y profesionalización emergen como requisitos indispensables.

En este sentido existen diversas formas de alcanzar una mayor profesionalización. Por un lado, están los esfuerzos que realizan las propias oficinas mediante su participación en redes o en asociaciones de municipios, donde suelen haber intercambios técnicos y políticos con el objetivo de fortalecer su acción exterior. Por otro lado, recordar el papel que han tenido algunas iniciativas de estudio y fortalecimiento de la acción exterior de los gobiernos locales como el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, que desde sus inicios ha desarrollado ediciones presenciales y on-line de formación especializada en Cooperación Descentralizada UE-AL. Asimismo, destacan los esfuerzos para profesionalizar la práctica emprendidos desde el propio *Proyecto AL-LAs* a través de los talleres de aprendizaje, los seminarios web,



Asociaciones de profesionales para la acción internacional de los gobiernos locales

- **AMAIE**, Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados, quien procura la articulación de las actividades internacionales de los gobiernos estatales y sus comunidades en México para promover su desarrollo integral.
- **ARRICOD**, Creada en 1994, la ARRICOD es la asociación de profesionales de la acción europea e internacional de los gobiernos locales franceses. Desarrolla una red activa de intercambio y de reflexión, que capitaliza la experiencia de cada gobierno local en su propia acción internacional.
- **FONARI**, Fórum Nacional de Secretários e Gestores Municipais de Relações Internacionais. Es una asociación constituida por Secretarios, Asesores y Coordinadores de Relaciones Internacionales de 25 municipios de Brasil para fortalecer su acción exterior.
- **Red INTERMUNI**, es una red nacida en la Universidad de Quilmes (Argentina) que tiene por objetivos contribuir al fortalecimiento de las capacidades proyectuales de los equipos técnicos de las áreas de cooperación internacional municipal; formar un espacio colaborativo y de transferencia de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas; además, de vincular a los actores del territorio para discutir y debatir cuestiones ligadas a la acción exterior y la cooperación descentralizada.
- **CUF** a pesar de ser una asociación de electos se dedica a dar formaciones sobre la captación de fondos europeos

debates on-line (el “Café con AL-LAs”), publicaciones, actividades de formación presencial y a distancia, etc.

Finalmente, conviene subrayar el papel de las asociaciones de profesionales de acción internacional de las ciudades en sus actividades de formación y apoyo a la profesionalización de sus miembros. En el siguiente cuadro se recogen algunas de las asociaciones más destacadas en este sentido.

Recursos financieros de la oficina de relaciones internacionales

En materia financiera, la política de acción exterior suele tener dificultades similares que el resto de políticas públicas: la escasez de recursos. Así, de manera análoga a otras temáticas, uno de los mayores problemas de los gobiernos locales es la falta de correlación entre las nuevas competencias que adquieren y los recursos económicos para llevarlas a cabo.-

“Las herramientas de cooperación al desarrollo de la UE para las ciudades requieren modernizarse. Nos piden completar formularios concebidos para las ONG. Como gobierno tenemos que rendir cuentas al menos en tres frentes: ante el cooperante, ante la población y además ante nuestra contraloría interna y asamblea legislativa. Esta naturaleza pública de las ciudades no ha sido tomada en cuenta por los organismos financieros y el resultado es que las oportunidades de cooperación internacional para los gobiernos locales suelen estar fuera de foco”.

EUGENE ZAPATA GARESCHÉ,
 Jefe Unidad AL-LAs
 Gobierno de la Ciudad de México

Tradicionalmente las oficinas de relaciones internacionales y/o de cooperación de los gobiernos locales han destinado una parte importante de sus tareas a la búsqueda de financiación externa. De hecho, durante un tiempo y todavía hasta el día de hoy, una de las actividades más recurrentes de las oficinas de Relaciones Internacionales es la presentación de proyectos de cooperación a convocatorias para obtener subvenciones de parte de “donantes”.

Además del tiempo y el esfuerzo dedicado a la búsqueda de proyectos de cooperación, a menudo las normativas de los organismos financiadores no están en sintonía con las normativas municipales generando serias dificultades a los gobiernos locales que se presentan a las convocatorias. Es por ello que a veces, se contrata a actores privados (empresas consultoras, ONG o fundaciones) para la gestión de los proyectos con el objetivo de agilizar la ejecución de la acción y cumplir con los procedimientos requeridos. Por lo tanto, se asiste a una situación contradictoria e irracional dado que ante las pocas líneas de financiación específicas para autoridades locales, a veces son asumidas por los actores privados.

De manera paralela, con el recorte de recursos europeos destinados a la cooperación descentralizada de los últimos años, muchas ciudades se han visto forzadas a cambiar sus estrategias y a establecer relaciones con los países emergentes que están entrando con fuerza como donantes en el nuevo escenario de cooperación internacional.

Como se expresa en el capítulo 1, el avance de un posicionamiento que supera la lógica asimétrica “donante-receptor” y los nuevos enfoques centrados en relaciones de partenariado han ido ampliando también el concepto de financiación y la definición de los actores con quien se relaciona.

La búsqueda de recursos económicos ha ido perdiendo importancia formal a favor de la búsqueda de otro tipo de recursos (intercambios técnicos, redes de apoyo, incursión en la cooperación Sur-Sur o programas de aprendizaje mutuo) y los “partners”, anteriormente llamados “financiadores” han pasado a denominarse socios o aliados.

Finalmente, los gobiernos locales han ido incorporando también nuevas formas de financiación público-privada, ya sea mediante acuerdos puntuales con determinadas empresas locales o explorando vías cercanas a la responsabilidad social corporativa por parte de empresas extranjeras.

En resumen, los limitados e insuficientes recursos económicos de las oficinas siguen siendo campo de batalla de sus equipos y la búsqueda de recursos forma parte de las estrategias de acción exterior de las ciudades.

3.5 Embajadas, casas o representaciones del gobierno local en el extranjero

Algunos gobiernos locales con intensa actividad exterior han abierto oficinas de representación en el extranjero. Aunque no son muchos, cada vez es más común ver este tipo de representaciones, que algunos incluso han llamado “Embajadas”. En la mayoría de los casos, las oficinas se instalan en capitales extranjeras o ciudades importantes con el fin de promover negocios, comercio y actividades económicas. Otras se dedican a dar atención a las poblaciones migrantes, se presentan como centros culturales y artísticos o como oficinas para la promoción de intercambios educativos y becas.

Sin hacer un recuento exhaustivo, se pueden citar por ejemplo, las oficinas de representación comercial de la Generalitat de Cataluña en algunas ciudades de América Latina; las representaciones extranjeras de la Provincia de Québec; las oficinas de enlace para la cooperación de la Región Pays de Loire (Francia) en China y Burundi entre otras.

Es muy común ahora que los gobiernos locales y regionales europeos tengan oficinas de representación en Bruselas, para dar seguimiento a las convocatorias y programas de la Comisión Europea y hacer cabildeo ante las instituciones de la UE en temas que les afectan. Incluso existen “casas comunes” en donde varios gobiernos locales se unen para compartir alquiler, espacio de oficina y personal en Bruselas.

En América Latina, destaca el caso de las representaciones de los estados federados de México en Estados Unidos, para atender la importante población

migrante que reside en el país. Estados como Michoacán, Zacatecas, Hidalgo y otros tienen experiencia en mantener oficinas de representación en EUA para atender a las comunidades expatriadas.

Aunque como se ha visto, los objetivos son variados y la forma de representación también, cada vez son más comunes las oficinas de representación de los gobiernos locales en el extranjero. El marco jurídico sin embargo no es claro, porque normalmente no gozan de inmunidad diplomática ni consular al no ser representaciones oficiales de un Estado. En no pocas ocasiones, esto causa confusión y conflicto de intereses con los consulados oficiales, pero la práctica avanza y esto no ha impedido que se sigan abriendo. En el siguiente recuadro se presentan las actividades y servicios que ofrecen las Casas de la Ciudad de México en Chicago y Los Ángeles.



Casas de la Ciudad de México en Estados Unidos

La Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno del Distrito Federal, a través de Iniciativa Ciudad de México, es el área responsable de coordinar las Casa de la Ciudad de México en el extranjero. El proyecto ofrece servicios del Gobierno de la Ciudad de México a los ciudadanos que radican en Chicago y Los Ángeles en Estados Unidos.

Esta iniciativa brinda apoyo para realizar distintos trámites y generar una mayor vinculación con las distintas dependencias del gobierno capitalino en cuestiones de salud, orientación para negocios, turismo, promoción económica, educación, etc. Los servicios que se ofrecen son:

- Orientación y vinculación a los migrantes capitalinos y organizaciones de la sociedad civil;
- Facilitar el acceso a trámites, servicios y programas para un mejor aprovechamiento de los servicios gubernamentales y sociales;
- Conexión para facilitar relaciones comerciales y culturales, creación de alianzas estratégicas con empresarios, líderes migrantes y servidores públicos;
- Fortalecimiento de la hermandad con los gobiernos municipales de Los Ángeles, Chicago y la Ciudad de México.



DEPENDENCIA	PROGRAMA	SERVICIOS
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC)	Línea Migrante	<ul style="list-style-type: none"> • Registro civil • Oficinas de atención a migrantes y representaciones estatales • Documentos de identificación oficial • Alternativas para el envío de recursos • Trámites aduanales
Secretaría de Salud (SEDESA)	Medicina a distancia	<ul style="list-style-type: none"> • Consultoría y orientación médica • Consejo, apoyo psicológico e intervención en crisis • Orientación a mujeres embarazadas • Orientación nutricional • Asesoría y consejería veterinaria • Orientación a pacientes crónicos • Atención en salud en la Ciudad de México
Secretaría de Transportes y Vialidad (SETRAVI)	Renovación o reposición de licencias de conducir tipo "A"	<ul style="list-style-type: none"> • Se podrá otorgar la reposición o renovación de la licencia de conducir
Secretaría de Educación (SEDU)	B@DI Bachillerato digital	<ul style="list-style-type: none"> • Educación a distancia para quienes no han concluido sus estudios de nivel medio superior • Asesoría permanente de un tutor docente

IDEAS FUERZA
CAPÍTULO 3

- Conviene que la estructura institucional de las oficinas de Relaciones Internacionales, su estatuto jurídico y su ubicación dentro del organigrama municipal sea coherente con los cambios recientes en términos de objetivos, estrategias, modalidades e instrumentos ya que la estructura determina y condiciona la capacidad de acción y movilización de las oficinas.
- Una alternativa es la creación de una entidad autónoma o agencia con personalidad jurídica propia, lo que permite contar con un fuerte liderazgo de la acción internacional pero con cierta independencia institucional, garantizando así la continuidad de la política más allá de los cambios de gobierno. Este formato suele agilizar los trámites administrativos y favorecer la vinculación con los actores territoriales.
- La oficina ha de tener competencias reconocidas para impulsar y llevar a cabo las actuaciones transversales que son necesarias para implementar dicha política. Para ello, debería poder convocar y coordinar a los representantes de las dependencias correspondientes, para garantizar el cumplimiento de los objetivos fijados.
- Para que la oficina funcione correctamente es clave la asignación de responsabilidades, la definición de circuitos y procesos de toma de decisiones, y los flujos y mecanismos para la circulación de información. Es decir, las responsabilidades deben ser claras y concretas, con circuitos de toma de decisión definidos y conocidos por todo el equipo.

- Es indispensable contar con los recursos técnicos adecuados en materia de comunicaciones internacionales y equipo informático. Los recursos humanos representan un punto esencial. No se puede improvisar la internacionalización del gobierno local y aunque la oferta de formación en este tema es todavía escasa, ya es posible especializarse en estos temas.
- Asimismo se deberá contar con recursos financieros para garantizar el profesionalismo de la acción exterior. Mientras la oficina no cuente con presupuesto propio, más allá de sueldos y gastos de operación, para financiar actividades concretas de internacionalización, no se materializará el potencial.
- Finalmente, una tendencia es la progresiva incorporación de nuevas formas de financiación público-privada, ya sea mediante acuerdos puntuales con determinadas empresas locales o explorando vías cercanas a la responsabilidad social corporativa por parte de empresas extranjeras.



4. Comunicar: elemento clave de la política pública de acción internacional en la ciudad

Este capítulo analiza la relevancia que adquiere la comunicación como elemento transversal e interactivo para contribuir al éxito de la política pública de acción internacional de las ciudades. El texto aporta elementos de respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué es importante contar con una estrategia de comunicación? El rol de la comunicación en la construcción de la opinión pública
- ¿Cuáles son los potenciales de la comunicación para la optimización de la acción exterior de las ciudades? ¿Cómo transmitir los beneficios de la internacionalización a la ciudadanía?
- ¿Qué aproximación es más recomendable?
¿Comunicación sólo para difundir acciones concretas (sobre resultados) o comunicación como elemento transversal con visión estratégica (para resultados)?
- ¿Cómo transitar de una comunicación sobre resultados a una comunicación para resultados?

- ¿Qué rol desempeña la comunicación dentro de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades?
- ¿Cómo articular la comunicación de relaciones internacionales dentro de la estrategia general de comunicación del gobierno local para optimizar esfuerzos y consolidar resultados?
- ¿Qué elementos hay que tener en cuenta para construir una estrategia de comunicación?
- ¿Cómo elegir las herramientas de comunicación adecuadas para garantizar la transparencia y el acceso a la información? ¿Cómo abordar las redes sociales?
- ¿Cómo relacionarse con la prensa?
- ¿Cuáles son los principales riesgos de una comunicación no planificada en el tema de la internacionalización de las ciudades?

4.1 ¿Por qué la comunicación es determinante?

La experiencia generalizada muestra que la comunicación suele ser un elemento externo a la política pública de acción internacional, asociado a la mera difusión de resultados o actividades específicas. Es decir, la comunicación sólo se tiene en cuenta en general al final del proceso, a menudo de manera improvisada, pero no es contemplada como un elemento clave en todo el ciclo de la política, desde su identificación hasta su evaluación, pasando por la planificación, la ejecución y la valoración.

La comunicación es un eje vertebrador que contribuye a la democratización del diseño y la gestión de políticas públicas porque hace partícipe a la comunidad en la definición y resolución de los problemas, permite difundir las políticas a la ciudadanía, los medios y los tomadores de decisiones y moviliza saberes y prácticas compartidas.

Está claro que la comunicación, por sí sola, no es una garantía de éxito. Pero sí debe ponerse en valor su potencial para construir percepciones, tejer sensibilidades e implicar a la sociedad. Hay que tener en cuenta que, hoy en día, la valoración que los ciudadanos hacen de sus gobiernos tiene mucho que ver con la capacidad de las instituciones de comunicarse bien y construir las percepciones adecuadas. En este sentido, gobernar bien es “hacer bien” pero también “comunicar bien”. Las acciones o políticas que no llegan correctamente a los ciudadanos, que no son bien comprendidas, difícilmente tendrán los apoyos necesarios.

Según define Omar Rincón,¹¹ la comunicación es:

- Dialogar, interactuar, tejer y conectar a una sociedad desde sus saberes, prácticas y afectos cotidianos;
- Según su origen del latín “comunis”, comunicar es poner en común, es un proceso de construcción colectiva de sentido;
- Comunicar es un campo de lucha política por los significados, las percepciones y las representaciones sociales;

11. RINCÓN, OMAR. “Herramientas y habilidades para la comunicación política e institucional”. Módulo del curso de la Plataforma de Liderazgo Local del Programa URB-AL III. oficina de Coordinación y Orientación (OCO), Barcelona. (2012)

- Comunicar es, en su sentido más instrumental, emitir, difundir o divulgar mensajes a través de una gran diversidad de canales y medios.

Si bien la voz de los gobiernos locales suena cada vez con más fuerza en el escenario internacional, el eco de su mensaje todavía no es claramente recibido por la ciudadanía. Y ante este reto se pone de relevancia el rol de la comunicación como un elemento clave para la construcción de una política pública de acción internacional.

4.2 ¿Qué tipo de comunicación se necesita?

En muchas ocasiones el nuevo rol desempeñado por las ciudades en el ámbito de las relaciones internacionales no se ha visto acompañado de estrategias de comunicación claras y transversales, definidas con base en objetivos y mensajes con visión de largo plazo y que han sido previamente consensuados e interiorizados por la propia institución. Por el contrario, es habitual encontrar acciones de comunicación aisladas, lanzadas sólo para la difusión de alguna actividad concreta que descontextualizadas y sin una estrategia integral detrás pueden, en el mejor de los casos, desaprovechar grandes oportunidades, y en el peor, dar lugar a equívocos e incluso a percepciones negativas. Como un antecedente señalamos el caso europeo de la “educación al desarrollo” como una manera de comunicar y sensibilizar a la población de los beneficios de la cooperación teniendo a la juventud como público meta.

Sin embargo uno grandes retos de los gobiernos locales que apuestan por impulsar su proyección exterior es transmitir información de manera adecuada ante sus ciudadanos, pero también en el seno de sus propias instituciones sobre los objetivos, resultados y sobre todo los beneficios de sus acciones.

El presente capítulo incidirá en dos aspectos clave para realizar una aproximación integral a la comunicación de la acción internacional de las ciudades: el concepto de comunicación para resultados y la comunicación interna.

De la comunicación *sobre* resultados a la comunicación *para* resultados

a) La comunicación sobre resultados

Esta aproximación es equiparable a la comunicación corporativa clásica y suele centrarse en la difusión de los resultados o productos finales. La comunicación sobre resultados funciona como una herramienta externa y no participa en los distintos ciclos del proceso. Esta aproximación, frecuente entre los gabinetes de prensa contratados sólo para difundir resultados determinados, supone desperdiciar buena parte del potencial de la comunicación para aumentar las probabilidades de éxito de las políticas.

b) La comunicación para resultados

Esta modalidad es entendida como una herramienta transversal y estratégica, que está presente en el programa o política desde su propia concepción y que participa en todos los ciclos del proceso. Consiste en utilizar la comunicación como una herramienta más para alcanzar los resultados deseados por la política de acción internacional y no sólo como un instrumento puntual para difundir resultados concretos.

A pesar de que instituciones públicas y organismos internacionales apuestan cada vez más por la comunicación para resultados, lo cierto es que se trata de una disciplina emergente y en construcción, por lo que en la práctica suele convivir con la comunicación sobre resultados.

El nuevo enfoque de comunicación para resultados se acuñó en la agenda de la cooperación internacional al desarrollo durante la década del 2000 y está estrechamente vinculado con los principios de apropiación democrática, rendición de cuentas y gestión basada en resultados.

De acuerdo con Naciones Unidas¹², la comunicación para resultados de cooperación (C4D, por sus siglas en inglés), “es más que una estrategia: es un proceso social que fomenta el diálogo entre las comunidades y los responsables

12. UNDP, “Comunicación para el desarrollo: fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas” (2011)

de la adopción de decisiones locales, nacionales y regionales. Su objetivo es el fomento, desarrollo e implementación de políticas y programas que mejoren la calidad de vida de todas las personas”.

A partir de esta definición, Naciones Unidas identificó cuatro grandes enfoques, que suelen abordarse de manera interrelacionada y que a menudo conviven también con la aproximación de comunicación sobre resultados.

Comunicación para el cambio de comportamiento

Se trata de un proceso interactivo para desarrollar mensajes y enfoques a través de una mezcla de canales de comunicación (mediáticos y no mediáticos) con el objetivo de fomentar y preservar comportamientos positivos. Este enfoque considera los cambios sociales e individuales como dos caras de la misma moneda y ha ido evolucionando de programas de información y educación a estrategias más integrales que incluyen herramientas de marketing social, educación para el entretenimiento y las relaciones públicas. Por ejemplo, la aproximación de comunicación para el cambio de comportamiento es considerada como un elemento básico de numerosos programas relacionados con la salud, en especial los programas para combatir el VIH-SIDA (incluyen una combinación de herramientas como campañas de sensibilización, información comunitaria, producción de contenidos de entretenimiento para promover el cambio de comportamiento e incidencia a través de los medios de comunicación masivos).

“El método de trabajo que se lleva a cabo al interior de la oficina de Asuntos internacionales se aproxima a la comunicación sobre resultados. El trabajo de planificación de la comunicación a medio y largo plazo es incipiente”.

SABRINA CROVETTO Y PABLO CARDOZO
Intendencia Municipal de Montevideo

Comunicación para el cambio social

Utiliza enfoques participativos, subraya la importancia de la comunicación horizontal y refuerza el papel de las personas como agentes del cambio. Los enfoques de comunicación para el cambio social se centran en acciones colectivas y responden a cuatro características: la participación comunitaria y la apropiación; la pertinencia cultural; la generación de contenidos locales; y el uso de tecnología apropiada. Los medios de comunicación comunitarios, los programas de periodismo comunitario o los centro multimedia comunitarios son un claro ejemplo de la implementación de este enfoque para el cambio social.

Comunicación para la incidencia (advocacy)

Implica acciones organizadas con el objetivo de influenciar el clima político, decisiones de procesos políticos y programas, percepciones públicas sobre normas sociales, decisiones sobre asignación de fondos y apoyo comunitario y empoderamiento. Es un medio que busca el cambio en la gobernabilidad, en las relaciones de poder, en las actitudes e incluso en la estructura institucional. Un claro ejemplo de la comunicación para la incidencia son las campañas diseñadas para incidir en la voluntad política de los tomadores de decisiones con el fin de incorporar algún tema en la agenda pública o de impulsar modificaciones legales o normativas.

“Es algo muy político, se trataría de trabajar más en la educación para el desarrollo, es decir, nos deberíamos enfocar en los resultados e impactos que las relaciones internacionales tienen en el gobierno local y en los efectos positivos que estas tienen sobre los actores de nuestro territorio”.

ANNE-CLAIRE GAUDRU,
Cités Unies France

Fortalecimiento de un entorno propio para la comunicación

Pone de relieve la necesidad de reforzar las capacidades de comunicación, incluidas la infraestructura profesional e institucional para propiciar medios libres, independientes y plurales, así como un entorno propio para el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Un ejemplo de implementación de esta estrategia son las campañas sobre libertad de prensa, derecho al acceso a la información pública, transparencia, promoción de un entorno regulado y no discriminatorio del sector de las comunicaciones; fomento de sistemas de rendición de cuentas de los medios, códigos deontológicos, etc.

A continuación se ofrece un cuadro comparativo que facilita la comprensión de las características específicas de la comunicación para resultados y sus diferencias en relación a la comunicación sobre resultados.

La experiencia generalizada demuestra que la comunicación para resultados es aún una gran desconocida entre los gobiernos locales, tanto en América Latina como en Europa, y que la mayoría de sus oficinas de relaciones internacionales no abordan la comunicación desde una visión estratégica y transversal.

Una de las grandes excepciones en el ámbito de los gobiernos locales latinoamericanos es Medellín. Como se detalla en el capítulo 4.3 de este cuaderno, a través de su Agencia de Cooperación e Inversión (ACI) Medellín ha desplegado

Comunicación sobre resultados vs comunicación para resultados

Comunicación sobre resultados en asuntos internacionales	Comunicación para resultados en asuntos internacionales
Equiparable a la comunicación corporativa	Equiparable a la comunicación estratégica o la comunicación para el desarrollo (C4D)
Objetivo: comunicar los resultados/impactos alcanzados. Debate sobre si es útil para los resultados de desarrollo o únicamente para la institución	Objetivo: uso de la comunicación para alcanzar los objetivos de desarrollo del programa
Presencia: aparece al final del programa o proyecto	Presencia: se integra en todo el ciclo del programa, desde el diagnóstico a la evaluación
Herramienta de visibilidad, imagen corporativa y publicidad	Herramienta de gestión para aumentar las probabilidades de éxito en procesos de desarrollo.
Visión cortoplacista	Visión de medio-largo plazo
Público meta: se centra en la opinión pública, instituciones socias y otros niveles de gobierno	Público meta: se centra en los beneficiarios/as del programa y otras partes interesadas, incluidos responsables políticos, funcionarios, organizaciones de la sociedad civil, actores socioeconómicos, e instituciones socias.
Rol de los comunicadores: proveedores de información sobre/de los resultados (de arriba a abajo)	Rol de los comunicadores: tienen un papel importante en el establecimiento de metas, estrategias y asignación de recursos
La mayoría de los esfuerzos de la cooperación internacional se concentran en este ámbito, que suele ser un elemento central de los mandatos de socios y donantes	Es aún una opción minoritaria debido al desconocimiento de su potencialidad por parte de los tomadores de decisiones, la falta de recursos especializados y los costes de la medición de su impacto.

FUENTE: Adaptación propia a partir de Olga del Río¹³

13 Del Río, Olga. "Comunicación sobre/para resultados de desarrollo de iniciativas de cooperación pública". Guías Metodológicas URB-AL III. oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III. Barcelona, 2012.

una política de comunicación estratégica, transversal, integral, proactiva y con visión a largo plazo.

Comunicación interna, factor clave

La comunicación entendida como una herramienta transversal para la obtención de resultados no puede funcionar sin una buena estrategia de comunicación interna. A menudo, el peor “enemigo” para que los ciudadanos comprendan, interioricen y se empoderen de las políticas de acción exterior está dentro de la propia “casa”.

“La comunicación es un aliado estratégico para vender la nueva imagen de Medellín”.

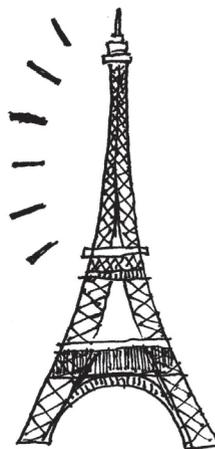
SARA VALENCIA,
consultora de Cooperación
Internacional de ACI Medellín

Las dinámicas propias de la administración pública (complejidad estructural y organizacional, recelos entre áreas o departamentos, vaivenes políticos y electorales, personalismos, distribución segmentada de tareas) suelen obstaculizar el establecimiento de mecanismos sostenibles y efectivos de comunicación interna.

La mayoría de las oficinas de relaciones internacionales coincide en señalar que uno de sus grandes talones de Aquiles es la comunicación interna. Y precisamente esta comunicación interna constituye un elemento clave para articular una coordinación entre las diferentes áreas de la institución con el fin de construir una verdadera política transversal de acción exterior.

Por ello, la comunicación interna o interdepartamental es uno de los principales retos de las estrategias de internacionalización de los gobiernos locales para que toda la institución esté alineada con los objetivos de la oficina de relaciones internacionales. Con frecuencia, los diferentes departamentos de una institución no conocen los objetivos ni actividades de la oficina de relaciones internacionales, llegando a incluso a realizar acciones exteriores de manera

A menudo, las propias oficinas de relaciones internacionales carecen de información sobre las prioridades y actividades exteriores del resto de áreas lo que les dificulta actuar como ente coordinador y articulador de toda la acción exterior del gobierno local.



unilateral. Estas dinámicas generan solapamientos, disfunciones, duplicidades e incluso suspicacias.

Conscientes de las potencialidades de la comunicación interna, varias ciudades latinoamericanas están trabajando para construir estrategias que fomenten la articulación y el flujo regular de información entre las distintas áreas de la institución. La ACI de Medellín, por ejemplo, ha desarrollado una estrategia de comunicación interna, con instrumentos definidos, para dar a conocer sus objetivos, prioridades y actividades dentro de la propia institución. Al respecto, la ACI cuenta con una intranet, un boletín semanal y una revista mensual de carácter interno, herramientas de gran importancia para que los miembros de la institución se apropien de los objetivos de internacionalización.

Otra ciudad que está comenzando a avanzar en esta dirección es Morón que ha desarrollado una estrategia de comunicación interna para la difusión de la actividad internacional entre todas las direcciones municipales.

4.3. Construcción de una estrategia de comunicación

Planificación y visión estratégica para la acción internacional

Desde una aproximación de comunicación para resultados, el diseño y planificación de una estrategia clara, integral y con visión de futuro es fundamental para contribuir al éxito de las políticas de acción internacional.



Municipalidad de Morón, transversalidad e integralidad para optimizar la acción exterior

Después de una larga trayectoria de inserción internacional que se inició en 1999, la ciudad argentina de Morón se encuentra en una etapa de consolidación de su acción exterior apuntando hacia la formulación de una política pública de Relaciones Internacionales y Cooperación.

Para lograrlo, se identificó la necesidad de una mayor articulación transversal entre las áreas del municipio más involucradas en la acción exterior y una mayor integración de ésta con la comunidad local. A pesar de que la Dirección de Relaciones Internacionales y Cooperación (DRIC) llevaba adelante un trabajo transversal, la relación no siempre estaba enmarcada en una estrategia conjunta de acción exterior conocida y consensuada entre las áreas.

Además, se entendía que no había suficiente integralidad en la acción exterior, por lo que era importante que las áreas más activas tuvieran formas de intercambiar información entre sí, para analizar problemas y coordinar acciones comunes. Por último, se identificó como problema que la información sobre la acción exterior de las áreas estaba muchas veces dispersa, por lo que se buscó centralizar más esa información en la DRIC y mejorar la calidad de esa información. Al ser una Dirección con menor inserción cotidiana en el territorio, las áreas menos activas internacionalmente no tenían suficiente conocimiento del trabajo que realizaban.

Frente a esta situación, desde la DRIC se apostó por impulsar una estrategia de comunicación interna basada en los siguientes elementos:

- Informar a las áreas municipales de la participación de Morón en el mundo (actividad internacional del Municipio)
- Contar con devoluciones por parte de las distintas áreas de cada una de las actividades realizadas en el exterior (en particular las vinculadas con la participación en redes y/o actividad internacional)
- Agilizar la participación de las distintas áreas en estas actividades internacionales (apoyo administrativo, logístico y técnico antes y después del viaje) y unificar criterios de presentación de la ciudad a nivel internacional
- Pensar estratégicamente y de forma coordinada la acción internacional del municipio

Bajo esta mirada, se empezó a articular una estrategia apoyada por diversas herramientas, algunas de las cuales aún están en proceso de desarrollo. De momento, las herramientas implementadas son:

- Boletín de noticias interno: herramienta destinada a informar a todas las áreas del municipio sobre los objetivos y resultados de las actividades de acción exterior con la finalidad de dotarlas de legitimidad interna.
- Reuniones de coordinación entre áreas: esta iniciativa se emprende en 2013 en parte motivada por algunos de los objetivos del *Proyecto AL-LAs*. Se trata de encuentros organizados por la DRIC con áreas que están directamente involucradas en la acción exterior del municipio o que tienen potencial para hacerlo en el futuro. El objetivo es generar espacios de reflexión estratégica para discutir y pensar de manera coordinada la presencia de Morón en el exterior, así como articular la agenda internacional de las distintas áreas. Anteriormente, estos encuentros se convocaban de manera puntual para actividades específicas que requerían de la coordinación entre varias áreas (por ejemplo, previo a participación en la Cumbre de Mercociudades).

En paralelo se crearon para las áreas varias herramientas de apoyo y asistencia técnico-administrativa para facilitar su participación en actividades internacionales:

- Instructivo administrativo para la preparación y rendición de gastos derivados de la presencia internacional, así como formulario de informe narrativo. Carpetas de viaje: documento producido por la DRIC previo a la participación de un área en una actividad internacional reuniendo información sobre programa, contactos y antecedentes de la actividad.
- Imagen institucional presente en todas las herramientas de comunicación.
- Propuesta para diseñar de manera coordinada con otras áreas la imagen institucional de la acción internacional de Morón.

En tan solo un año de implementación, la estrategia de comunicación interna implementada por la DRIC de Morón ha contribuido a:

- Mayor centralización de la información de toda acción exterior del municipio por parte de la DRIC
- Mejora en la circulación de la información entre las áreas involucradas en la acción exterior
- Mayor coordinación entre las áreas involucradas en la acción exterior
- Mayor legitimación de la estrategia de acción exterior

“Aún no contamos con una persona específica para manejar la comunicación pero este año 2013 hemos hecho un esfuerzo en este sentido y hemos elaborado una edición sobre todos los proyectos que hemos hecho durante el año en materia de Relaciones Internacionales”.

DENISE CABRERA,

Técnica en Cooperación Internacional
Distrito Metropolitano de Quito

La construcción de una estrategia implica la incorporación clara de la comunicación como un elemento transversal de la oficina de RRII. Es decir, un elemento que está presente en todos los ciclos de la política de acción exterior (identificación, planificación, ejecución, valoración y evaluación) y que se interrelaciona con un complejo entramado de actores. En las siguientes gráficas se muestra el diferente rol que la comunicación puede desempeñar en una oficina de Relaciones Internacionales si se trata de una aproximación convencional sobre resultados (gráfica 1) o si se apuesta por una comunicación transversal para resultados (gráfica 2).

La construcción de una estrategia de comunicación implica una planificación específica en la que queden claramente definidos los objetivos, los mensajes, los públicos, las actividades y acciones a corto, medio y largo plazo y los mecanismos de revisión y evaluación. Sin embargo, en la mayoría de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades se detecta una ausencia generalizada de estrategias de comunicación.

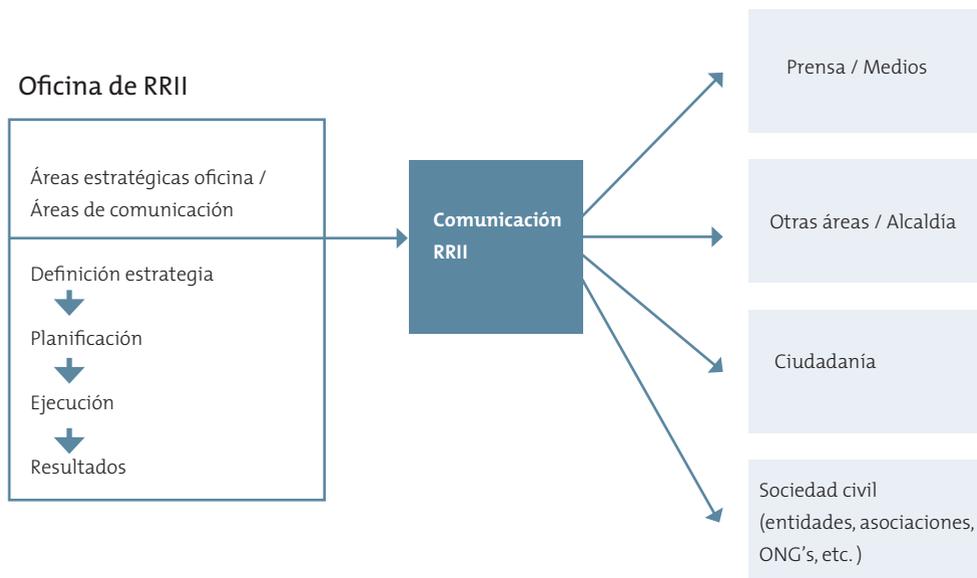
Si bien la gran mayoría no dispone de un plan de comunicación específico, la casuística varía según las oficinas. En Montevideo, por ejemplo, sí se cuenta con un plan, pero éste se asemeja más a un documento de actividades y herramientas que a un plan estratégico.

En Lima se están intentando trabajar lineamientos comunes de comunicación con otras dependencias del gobierno local, pero aún no existe ningún plan específico. La Coordinación General de Asuntos Internacionales del Gobierno de Ciudad de México está trabajando en un plan de comunicación y la oficina de Cooperación Internacional de Quito también está comenzando a dar algún paso en este sentido.

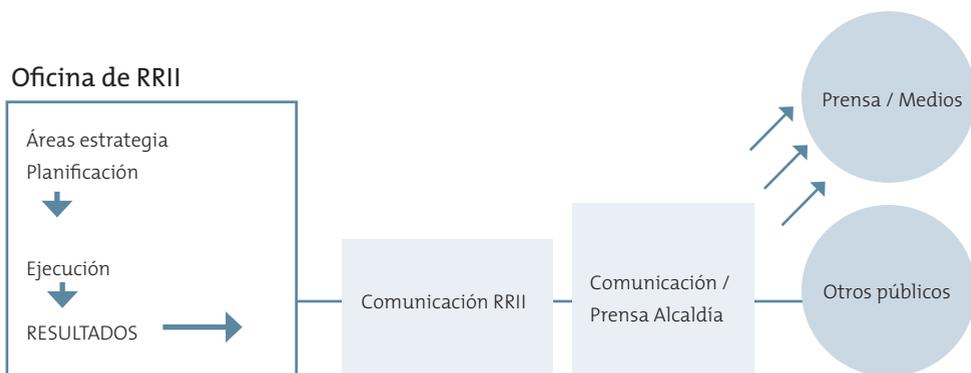
4.3.2. Autonomía de las políticas de comunicación

Otro aspecto esencial es el grado de autonomía de la oficina de Relaciones Internacionales en términos de comunicación. Frecuentemente la oficina encargada de la acción exterior no dispone de autonomía en términos de comunicación,

Gráfica 1. Comunicación sobre resultados (situación más habitual).



Gráfica 2. Comunicación para resultados (estrategia transversal)





Medellín y su apuesta por la comunicación estratégica

El caso de la ACI de Medellín es un claro ejemplo de la apuesta por una estrategia de comunicación integral, transversal, multiactor, proactiva, multidimensional, presente en todas las fases de la política de acción exterior de la ciudad y con visión de futuro.

- La ACI de Medellín cuenta con todos los elementos necesarios para diseñar e implementar una estrategia de comunicación integral que contribuya activamente a la consecución de los objetivos de proyección exterior:
- Clara estructura organizativa: la ACI cuenta con un área de Comunicaciones propia, con autonomía de gestión y mecanismos de coordinación con el gabinete de Comunicación de la Alcaldía
- Recursos financieros y humanos: el área de Comunicaciones de la ACI dispone de una dotación presupuestaria propia y de un amplio equipo de profesionales multidisciplinar integrado por 7 personas (director, dos responsables de prensa, dos responsables de eventos, un responsable digital y un traductor).
- Plan de comunicación: la ACI ha elaborado un plan de comunicación en el que se establecen objetivos, prioridades, mensajes, estrategias, acciones, herramientas presupuestos y mecanismos de evaluación.

En términos generales, la estrategia de comunicación prioriza tres grandes áreas de acción:

1. Impulso de ferias de negocios: esta actividad hace referencia a la marca Medellín y se desarrolla en coordinación con la Alcaldía. Se basa en vitrinas comerciales encadenadas con la estrategia de productividad de la ciudad con el fin de obtener un impacto hacia dentro con atracción de personas de negocios y prensa extranjera y hacia fuera con el posicionamiento internacional.
2. Comunicación interna: el área de Comunicaciones de la ACI ha desplegado diversas herramientas de comunicación, como boletines, intranet y revistas, para que todos los departamentos de la institución conozcan y se apropien de sus objetivos y actividades.
3. Relaciones con la prensa: la ACI ha identificado que para el posicionamiento internacional de la ciudad es fundamental establecer relaciones sinceras, productivas y sostenibles con los medios de comunicación. Por ello, ha diseñado una estrategia de prensa basada en el establecimiento de relaciones de confianza y con dos grandes pilares:

- Prensa local: la estrategia se basa en establecer cercanía con la prensa local para que comprendan y se identifiquen con los principios de la acción exterior de la ciudad. En este sentido, se organizan rondas de trabajo para la generación de conocimiento y acciones de sensibilización con los responsables de edición.
- Prensa extranjera: el área de Comunicaciones de la ACI es la oficina de referencia para la prensa internacional acreditada en Medellín o que busca información sobre la ciudad. Su estrategia se centra en facilitar a los periodistas de medios extranjeros toda la información que requieran sobre la ciudad (contactos, datos concretos, gestión de entrevistas, etc.). A partir de esta estrategia, se establecen relaciones de credibilidad y confianza que facilitan la difusión de los temas específicos de la agenda de la ACI y contribuyen a mejorar la imagen de la ciudad en los medios internacionales.

Para desarrollar su estrategia de comunicación la ACI se ha dotado de diversas herramientas, entre las que destacan:

- Página web: es la plataforma principal de la ACI, donde se concentra toda la información
- Redes sociales: la ACI tiene perfiles activos en Facebook, Twitter, LinkedIn, Youtube, Pinterest, Instagram y Scribd
- Publicaciones: la ACI se encarga de la redacción y difusión de boletines, newsletters y revistas
- Identidad corporativa propia: la ACI ha desarrollado una clara imagen corporativa que facilita su identificación y reconocimiento

Para más información: <http://www.acimedellin.org/>

sino que depende del gabinete de prensa de la Alcaldía y en ocasiones de otra área o subsecretaría. Esta situación a menudo presenta inconvenientes: es posible que los mensajes que quiere lanzar la oficina de RRII no estén en la agenda del gabinete de prensa y, por lo tanto, se corre el peligro de que sean infravalorados o de que no se difundan de manera adecuada. También puede ocurrir que no vayan dirigidos al público previsto o que se transmitan mediante canales y herramientas cuyo retorno no pueda ser controlado ni sistematizado.

Las oficinas de relaciones internacionales suelen no ser autónomas en temas de comunicación. Esto origina dificultades de gestión, puede minar los esfuerzos comunicativos realizados y en ocasiones da pie a informaciones distorsionadas o descontextualizadas.

“Es bastante complicado pasar por las oficinas de la Alcaldía porque ellos a menudo mandan un mensaje de que nosotros nos dedicamos a ayudar a niños pobres, es decir, que elaboran los mensajes en función de su concepción de la cooperación descentralizada y no de la orientación que puede tener la oficina. Por lo tanto, el riesgo de pasar por Alcaldía es que el mensaje que se quiera transmitir se distorsione o se pierda porque no interesa”.

MARY GELY

Asociación de Responsables
de la Acción Exterior y Europea de los
Gobiernos Locales de Francia

En el caso de Lima, por ejemplo, toda la comunicación de la oficina encargada de las RRII debe pasar por la Gerencia de Planificación; en Belo Horizonte todo debe ser avalado por la oficina del alcalde; en Montevideo se requiere de una estrecha coordinación con Comunicación de la Intendencia; en Quito se depende de la Secretaría de Comunicación del Distrito; en Ciudad de México de Comunicación Social de la oficina del Jefe de Gobierno; y en Morón es necesaria una articulación con Comunicación Institucional.

La escasez de autonomía en materia de política comunicativa de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades no es exclusiva de América Latina. En términos generales, el caso europeo es bastante similar, especialmente para ciudades medianas y pequeñas.

Uno de los grandes retos es generar legitimidad ante la ciudadanía a partir de saber explicar, ser cómplices con ésta desde el inicio y mantener un diálogo que permita visibilizar los impactos de la acción exterior en la población.

4.4 Instrumentos prácticos para una comunicación integral

Los elementos básicos del plan de comunicación

La manera de elaborar un plan de comunicación varía y ha sido objeto de una gran proliferación de estudios, guías, publicaciones y planes formativos. Por ello, en este apartado no se pretende realizar una descripción y análisis exhaustivo de todos los pasos del proceso, lo cual superaría los objetivos de este cuaderno, sino apuntar sólo los elementos fundamentales a tener en cuenta desde una mirada de comunicación para resultados.

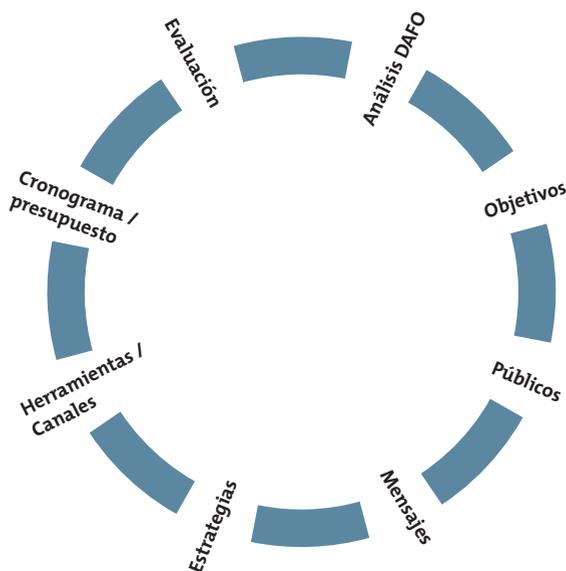
Como ya se ha mencionado, es fundamental que el plan cuente con la sintonía de los responsables y técnicos involucrados de la administración local, pues no serán simples ejecutores sino los principales agentes de difusión. Al respecto, es clave apuntalar mecanismos de comunicación interna para que los objetivos y mensajes del plan sean valores inherentes a la propia organización, conocidos y compartidos por todos los actores.

La comunicación implica la gestión de intangibles, así como la construcción de percepciones y complicidades. Un plan de comunicación no debe entenderse como una fórmula matemática, sino como un marco estratégico que establezca objetivos, prioridades y acciones pero que esté sujeto también a altas dosis de flexibilidad, creatividad y capacidad de adaptación.

Un plan de comunicación debe ser:

- Sustentado
- Consensuado
- Integrado en la estructura de la política de acción internacional
- Transversal
- Claro
- Con dotación adecuada de recursos humanos y económicos
- Con visión a medio y largo plazo
- Con prioridades establecidas
- Evaluable tanto por su funcionamiento como por sus resultados

Etapas del plan de comunicación



A partir de estos criterios, y con base en los modelos más habituales pero siempre bajo una óptica estratégica, se propone la elaboración de un plan de comunicación que contemple, como mínimo, ocho etapas:

a. Análisis de contexto o diagnóstico

Un plan de comunicación no se puede definir sin la realización previa de un diagnóstico de la situación sobre la que se desea intervenir. En el caso de la acción internacional de los gobiernos locales, este diagnóstico incluir un análisis de los públicos internos y externos.

Para la realización de un análisis de contexto se debe optar por un clásico mapa DAFO o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), como el ejemplo que se presenta a continuación, y sus resultados deben ser compartidos y comprendidos por todos los actores directamente vinculados con la estrategia de acción internacional. Es evidente que un mal diagnóstico, o un análisis que no ha sido lo suficientemente compartido y consensuado, puede dar pie a una formulación inadecuada del plan de comunicación.

Plan de comunicación del *Proyecto AL-LAs*

<p>FORTALEZAS (potenciar)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Compromiso y experiencia previa de los socios con los objetivos de internacionalización del proyecto • Facilidad para compartir y divulgar información gracias a las TIC • Apoyo de la CE y recursos adecuados • Excelente plataforma para la proyección internacional • Temáticas en línea con la agenda internacional de las ciudades: sostenibilidad, inclusión social y atraktividad territorial 	<p>OPORTUNIDADES (aprovechar)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potencial de sensibilización, difusión e incidencia de todos sus socios y colaboradores • Auge de alianzas, intercambios y aprendizajes en un nuevo paradigma de internacionalización • Capacidad de incidencia internacional gracias al trabajo en red • Capacidad para la construcción de un centro de conocimiento nuevo y de una red de expertos
<p>DEBILIDADES (reducir)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cierta fragilidad de oficinas de RRII al ser sometidas a procesos políticos electorales (fragilidad institucional) • Divergencia de aproximaciones a la internacionalización y la CD de los socios • Divergencias entre las capacidades y recursos destinados a la comunicación entre los socios • Dificultades burocráticas internas (limitación a la transversalidad) 	<p>AMENAZAS (sortear)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Auge de redes y plataformas en la escena internacional, que pueden difuminar los esfuerzos • Fragmentación o distorsión del mensaje • Poca apropiación por parte de los socios • Procesos electorales y cambios políticos que debiliten el proceso • Falta de recursos para dar continuidad al proceso

Elaboración propia

b. Objetivos

La definición de los objetivos es fundamental para la obtención de los resultados deseados y viene determinada por el análisis del contexto. Su definición debe estar alienada con los objetivos de la política de acción internacional de la ciudad y debe responder a tres preguntas claras: ¿qué se quiere lograr? ¿para quién? y ¿para qué?.

Es recomendable tener en cuenta que los objetivos sean realistas, alcanzables y preferentemente cuantificables. Las actuaciones en materia de comunicación sin objetivos definidos pueden dar pie a acciones desconectadas, inoportunas e incluso incoherentes. Sin objetivos claros se pueden

desaprovechar muchas oportunidades y recursos y se minimiza el potencial de la comunicación.

c. Públicos

Antes de plantear mensajes y estrategias para comunicar la acción internacional del municipio es necesario tener claro a quién se quiere llegar. Una buena identificación y segmentación de los públicos destinatarios es clave para optimizar el impacto de las acciones de comunicación.

No todos los públicos son permeables a los mismos mensajes, no todos requieren del mismo tipo de información y no todos tienen acceso a las mismas herramientas o canales. A partir de una buena segmentación de públicos es más sencillo diseñar estrategias de comunicación eficaces.

A modo de ejemplo, en el siguiente cuadro se identifican algunos de los públicos internos¹⁴ y externos más habituales para un plan de comunicación de acción internacional de un gobierno local o de un programa o proyecto de cooperación descentralizada. En el cuadro se hace una interpretación amplia de los públicos internos, entendiendo por estos a todos los que tienen relación o intereses asociados a la política y/o proyecto.

Principales públicos de una oficina de relaciones internacionales

INTERNOS	EXTERNOS
Otras oficinas o áreas de la administración	Líderes de opinión (agentes sociales, privados, académicos, etc.)
Socios del proyecto	Oficinas de RRII de otras ciudades y aliados en el extranjero
Otros niveles de gobierno (regional, provincial, nacional, etc.)	Actores del sector de las RRII y la cooperación
Donantes e instituciones que acompañan o apoyan el proyecto	Mass Media y ciudadanía en general

Elaboración de Estudios

14. Ver apartado sobre comunicación interna del capítulo 4.2 de este cuaderno

d. Definición de mensajes o ideas-fuerza

Una vez definidos los objetivos y destinatarios de la estrategia se requiere identificar las ideas-fuerza que se desea transmitir y articular los mensajes adecuados. Las ideas-fuerza se refieren al marco de referencia de la estrategia de comunicación. Y los mensajes a las ideas-fuerza adaptadas a los objetivos específicos perseguidos por la acción, el público destinatario y los canales escogidos.

En este sentido, los mensajes no son preceptos estáticos. Aunque la idea-fuerza rectora sea la misma, para que alcance el impacto deseado es importante que el mensaje se adapte a las particularidades de cada situación y apele a las emociones. A audiencias más masivas, por ejemplo, mensajes más sencillos. El mensaje parte de una investigación previa sobre qué grado de conocimiento y qué percepciones tiene la audiencia sobre aquello que se quiere transmitir.

Si en una acción de comunicación se quieren transmitir muchas ideas-fuerza se corre el riesgo de dispersión. El lenguaje y el tono también son fundamentales. Hay que tener claro a quién se quiere llegar y a través de qué canal para hacer una buena selección del lenguaje y del tono a emplear. En el ámbito de las relaciones internacionales, a menudo, se peca de utilizar un lenguaje muy técnico difícil de comprender para la ciudadanía no especializada en la materia. Si se desea conectar con los ciudadanos, hay que hablar en su idioma, a partir de sus valores y sintonizando con sus preocupaciones y anhelos.

La definición de los mensajes entraña una gran complejidad pues, como ya se ha mencionado, la comunicación supone la construcción de percepciones y valores, que se generan en función de los contextos, los públicos, las emociones.

Sólo como orientación, a continuación se mencionan algunos de los aspectos de la acción internacional de los gobiernos locales que pueden ser más atractivos para la definición de los mensajes (especialmente los destinados a medios de comunicación y ciudadanía):

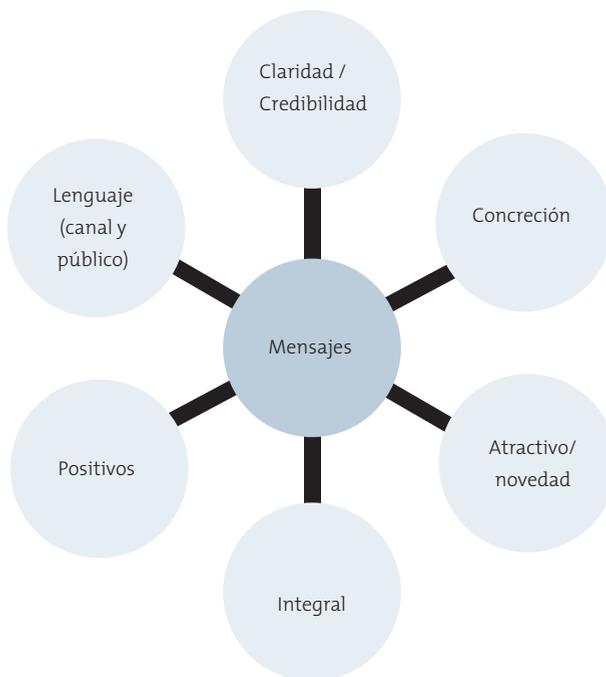
- Volumen y perfil de los beneficiarios de la acción
- Elementos innovadores y diferenciadores

“El lenguaje es muy importante y si no se utiliza correctamente puede generar conflictos. Hemos visto cómo se ha hecho un mal manejo del lenguaje al no hacer referencia a la parte sustantiva de las acciones internacionales... por ello, a menudo lo que realizamos no es comprensible para la ciudadanía”

ITZEL HERNÁNDEZ,
asesora de la Coordinación
Generalde Asuntos Internacionales,
Ciudad de México

- Impacto directo e indirecto sobre la vida y la realidad cotidiana de los ciudadanos (económicos, culturales, sobre la calidad de vida, etc.)
- Historias humanas vinculadas, concretas y que ayuden a aterrizar e ilustrar los mensajes
- Posicionamiento internacional de la ciudad. ¿Cómo se ve la ciudad desde fuera?
- Perfil y reputación de los socios estratégicos
- Inversión involucrada
- Vinculación con las prioridades actuales y oportunidad temática (estar en la agenda)
- Datos estadísticos o comparativos que justifiquen la acción

Principales características de los mensajes



e. Definición de estrategias y acciones

Todo plan de comunicación debe tener una mirada a medio plazo para contribuir a alcanzar los resultados deseados. Aunque las estrategias puedan modificarse en función de las circunstancias, tienen que estar previamente definidas.

En el ámbito de los gobiernos locales, es muy habitual improvisar las estrategias de comunicación sobre la marcha en función del ritmo que marca la actualidad política. Al respecto, es recomendable que las estrategias sean proactivas, no sólo reactivas, para evitar que sean utilizadas únicamente para “apagar fuegos”. Dotarse de una línea comunicativa clara y dinámica, que sea fruto una buena investigación y análisis de contexto previo y que tenga coherencia con los objetivos de la política de acción exterior es fundamental para optimizar los resultados.

El diseño de la estrategia implica la definición de las acciones específicas de comunicación y la selección de los canales y herramientas adecuados para cada caso.

f. Selección de canales y herramientas

Cada estrategia debe incluir acciones específicas para cada público, así como una selección de los canales y las herramientas más adecuados para permearlos. Uno de los errores más frecuentes en el ámbito de la comunicación de la acción exterior de las ciudades es transmitir el mismo mensaje por distintos canales y herramientas.

El lenguaje, el tono, los elementos a destacar, los ejemplos mencionados, el espacio dedicado, todo variará en función del canal, pues cada uno tiene unas particularidades propias. No es lo mismo construir un mensaje para una revista académica especializada, para una noticia televisiva o para las redes sociales.

Como “canal” se entiende el medio o plataforma utilizada para transmitir el mensaje (elementos en papel, medios de comunicación escritos, radio, televisión, internet, audiovisuales, publicidad, relaciones públicas, canales socioculturales, etc.).

El término “herramienta” se refiere al instrumento concreto utilizado (página web, distintos tipos de redes sociales, blogs, reunión informativa, presentaciones, revistas, boletines, publicaciones, vídeos, ferias, seminarios, patrocinios, foros, spots, etc.).

En la actualidad, el abanico de canales y de herramientas es muy amplio y dinámico. En la próxima sección se revisarán algunas de las herramientas más utilizadas por las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades.

Para seleccionar los canales y herramientas se recomienda llevar a cabo:

- Análisis de los usos de canales y herramientas de los grupos destinatarios
- Análisis de los objetivos y resultados perseguidos
- Análisis del coste-eficacia
- Accesibilidad y asequibilidad para el público destinatario
- Presupuesto y recursos humanos y técnicos disponibles
- Tamaño de la audiencia que se quiere alcanzar
- Complejidad del mensaje que se desea transmitir
- Capacidad de participación e interlocución con el público destinatario

g. Planificación del cronograma y asignación del presupuesto y los recursos

Sin un cronograma realista y detallado y sin presupuesto y recursos humanos y técnicos asignados es prácticamente imposible desarrollar una estrategia de comunicación a medio plazo.

Un error frecuente en el ámbito de la comunicación de la acción internacional de las ciudades es no tener presentes en el cronograma las actividades previstas por otras áreas. Aquí entra de nuevo en juego la relevancia de la comunicación interna y la articulación interdepartamental, pues es frecuente planificar acciones que se solapan, son inoportunas e interfieren con las actividades impulsadas por otras áreas de nuestra institución.

En relación al presupuesto, no será realista definir el plan de comunicación sin conocer los recursos financieros, humanos y técnicos disponibles. Al respecto es recomendable un análisis constante de coste-eficacia de la acción. En el ámbito de la comunicación existen campañas muy costosas que quizás no son las más adecuadas para alcanzar los objetivos y llegar al público destinatario. También hay que analizar bien el perfil profesional de los recursos humanos, pues a menudo se asignan tareas de comunicación a personas que no tienen la cualificación adecuada para desarrollarlas con el consiguiente perjuicio sobre la calidad del trabajo.

Plan de comunicación: ejemplos de canales y herramientas

Público meta	Objetivos	Canales / Herramientas
Opinión pública en general	Ganar visibilidad política para las agendas, actores y modos de comprender realidad	Medios de comunicación masivos, redes sociales, página web, campañas de publicidad, encuestas, acciones de marketing
Ciudadanos	Conectarse a lo local y promover participación comunitaria	Medios locales y comunitarios, eventos públicos, reuniones comunitarias, acciones sobre el terreno, redes sociales, intervención creativa del entorno, etc.
Actores políticos	Incidir en la toma de decisiones y en las políticas públicas	Reuniones con gobiernos, legisladores, partidos, gremios sindicales y patronales, líderes de movimientos sociales, etc.; producción y difusión de materiales especializados; organización de seminarios; participación en foros; contenidos especializados en web, blog y publicaciones seleccionadas, etc.
Líderes de opinión y periodistas	Participar de la producción de la esfera pública ubicando temas en la agenda mediática	Reuniones con líderes de opinión, elaboración de documentos sobre temas clave, reacciones legitimadas a temas de actualidad, plan de medios (trabajo personalizado con periodistas, reuniones informativas, ruedas de prensa, patrocinios e intercambio, etc), web, banco de datos relevante y de fácil acceso, etc.
Contrapartes técnicas y políticas	Trabajar en red para el diseño de políticas y acciones de intervención pública	Plataforma virtual, web, blog, redes sociales, reuniones, seminarios, talleres, acciones de incidencia, etc.

Adaptación propia a partir de Omar Rincón¹⁷

17. RINCÓN, OMAR. “Herramientas y habilidades para la comunicación política e institucional”. Módulo del curso de la Plataforma de Liderazgo Local del Programa URB-AL III. oficina de Coordinación y Orientación (OCO), Barcelona. (2012)

“Lo importante es tener claro qué queremos comunicar y a quién. No todas las acciones tienen una relevancia nacional o internacional pero no por eso son menos importantes. Para que los ciudadanos y vecinos sepan qué estamos haciendo hay que garantizar el acceso a la información. Sin él no hay participación. Los medios de comunicación son una herramienta o un espacio pero hay que tenerlas en cuenta a todas (...) En Morón por ejemplo tenemos boletines informativos que llegan a 120 mil hogares y es una herramienta enorme de comunicación. Lo importante es tener en cuenta las distintas herramientas”.

MARIANA FASCILO,

Subsecretaría de Comunicación
Institucional Intendencia
Municipal de Morón.

En cuanto a los recursos humanos destinados a las tareas de comunicación de las oficinas de Relaciones Internacionales la situación es muy variable. Se observa que en el caso concreto de las ciudades miembros de *AL-LAs* la mayoría de las oficinas tiene asignada alguna persona para temas de comunicación. Sin embargo, los perfiles profesionales y los roles a desempeñar son dispares.

Así, por ejemplo, la ACI de Medellín cuenta con un amplio equipo multidisciplinario para el área de comunicaciones integrado por director, dos responsables de prensa, dos responsables de eventos, un responsable digital y un traductor (ver caso de Medellín). En contraste, las oficinas de Ciudad de México o de Belo Horizonte sólo cuentan con una persona para las actividades de comunicación.

h. Monitoreo y evaluación

El plan de comunicación debe dotarse de mecanismos de monitoreo e indicadores de evaluación cuantitativos y cualitativos que permitan corregir estrategias y acciones durante la ejecución y valorar los resultados posteriormente.

La evaluación suele ser la fase más olvidada en el desarrollo de estrategias de comunicación, sobre todo entre las administraciones públicas. Esto se debe sobre todo a las dificultades para seleccionar métodos que ayuden a medir acciones de naturaleza distinta, la rapidez e improvisación de muchas de las acciones, las limitaciones técnicas para medir el éxito en internet o la divergencia entre los objetivos de comunicación y los de la política pública.

Lo más aconsejable es que los indicadores de evaluación escogidos sean SMART¹⁶, según las siglas en inglés: específicos, medibles, alcanzables, realistas, sensibles y oportunos.

16. SMART: acrónimo formado por las palabras *specific, measurable, attainable, realistic and timely*.

Plan de comunicación: indicadores de monitoreo y evaluación

Cualitativos	Cuantitativos
<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas • Informes • Entrevistas • Análisis de influencia en las redes sociales • Análisis cualitativo de los impactos en prensa 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecución financiera • Realización física: ruedas de prensa, notas de prensa, de boletines y publicaciones, de posts en blog y redes sociales, actualizaciones en la web, de seminarios y jornadas organizados, entrevistas gestionadas, anuncios de publicidad, etc. • Resultados e impactos: apariciones en medios y portales, estadísticas de visitas web y redes sociales, de menciones, y perfil de participantes en actos y actividades, usuarios captados, destinatarios de las acciones, de invitaciones a actos y foros, solicitudes resueltas, etc.

Elaboración de Verónica Sanz¹⁷

Herramientas de comunicación

En términos generales, el desarrollo y uso de herramientas de comunicación propias por parte de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades latinoamericanas es aún incipiente. La mayoría se limita a alguna publicación o boletín y no dispone de una página web propia.

En el caso de Quito y Ciudad de México, por ejemplo, la página web se encuentra en construcción. Otras ciudades, como Belo Horizonte, Montevideo o Morón, cuentan con una subsección –poco visible– dentro de la página web de su institución. Y en el extremo opuesto se encuentran ciudades como Lima, que no tienen ningún apartado específico en la web institucional. Esta escasez de herramientas propias supone un obstáculo para la difusión de los objetivos, actividades y logros de la acción exterior.

En relación a las redes sociales se detecta una incipiente aproximación por parte de las oficinas de Relaciones Internacionales, que comienzan a abrir perfiles pero sin una estrategia específica. En términos generales, Twitter se perfila

17. SANZ, VERÓNICA. “La Comunicación ligada a la cooperación descentralizada pública”. Módulo formativo de la 10ª edición curso on-line Especialista en Cooperación Descentralizada Pública UE-AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL / Goberna América Latina. Diputació de Barcelona. Barcelona (2013).

como la opción preferida para las oficinas de Relaciones Internacionales con actividad en las redes sociales.

Dada la gran diversidad de canales y herramientas disponibles, a continuación se ofrecen algunos apuntes prácticos sobre las características de las más habituales o las que más interés suscitan entre las oficinas de relaciones internacionales. Se trata sólo de algunas herramientas de referencia, pues no es necesario que todas utilicen los mismos instrumentos, sino que valoren cuáles son los más adecuados en función de sus destinatarios, objetivos, autonomía y capacidad de gestión y recursos:

Página web

Es la gran plataforma comunicativa de las instituciones. Puede compararse con un gran centro de operaciones, en el que se encuentra disponible toda la información relativa a la institución (noticias de actualidad, arquitectura institucional y organigrama, actividades, agendas, sala de prensa, documentación, servicios de atención ciudadana, registros públicos, etc.).

La irrupción de la web 2.0 ha transformado por completo el perfil de las páginas web institucionales, que han dejado de ser estáticas y descriptivas para convertirse en instrumentos vivos al servicio de la ciudadanía. Los avances legislativos en materia de transparencia y acceso a la información han dado pie a interesantes iniciativas de *e-government*, que tienen como lanzadera el portal institucional. Trámites y gestiones on-line, pago de impuestos, registros públicos, estadística y censo, atención ciudadana en tiempo real y una amplia gama de servicios son cada vez más habituales en las páginas web de las ciudades. Es importante tener en cuenta que las páginas web tienen sus propias especificidades.

El lenguaje también cobra un significado especial en una página web. Es frecuente cometer el error de reproducir en una página institucional textos inspirados en informes, presentaciones, memorias o publicaciones concebidos para formato papel. Una web requiere de un lenguaje claro, conciso, descriptivo y con pocos tecnicismos. La información se lee de forma rápida y debe estar redactada de la manera más clara posible. Además, para facilitar la navegación se aconseja utilizar diversos elementos visuales o interactivos, como fotografías, vídeos, gráficos, foros.

Utilidad y amigabilidad son dos conceptos clave a la hora de gestionar una página web. Los usuarios destinan poco tiempo a navegar. Desean encontrar la información requerida de manera casi automática, por lo que es obligatorio diseñar portales intuitivos, con menús claros, potentes buscadores y actualizaciones constantes.

Blog

A pesar de que técnicamente puede funcionar como una web, el concepto de blog o bitácora se refiere a un espacio de reflexión, generación de agenda, opinión e intercambio con las audiencias. Un blog bien gestionado puede contribuir a la construcción de opinión pública, prestigio y reputación. Las principales características del blog (en contraste con la web) son:

- Contenido más reflexivo y de autor. Lenguaje más cercano a los usuarios
- Herramienta multidireccional. Los comentarios a veces son más interesantes que los propios posts
- Actualización frecuente. Si no se actualiza con mucha frecuencia, queda relegado.
- Los costes y los conocimientos técnicos son mínimos. Bien aprovechados, pueden ser mejor indexados en los buscadores.

Newsletters o boletines informativos periódicos

Es recomendable que se conciban como cápsulas informativas atractivas, con una síntesis de la información más relevante que se quiera difundir. Son muy efectivos para ir comunicando resultados y novedades de manera atractiva. Tienen que ser claros y con información relevante, pues los destinatarios cada vez reciben más boletines (no caer en el error de convertirlos en una revista). Con una lectura rápida, casi fotográfica, el usuario debe poder detectar toda la información y decidir si le interesa ampliar algún asunto en particular.

Aproximación a las redes sociales

En los últimos años se ha registrado un cambio vertiginoso en el modelo tradicional emisor-receptor, basado en una secuencia lineal en la que el emisor transmitía un mensaje y el receptor lo recibía. Los avances tecnológicos y las

nuevas formas de comunicación (web 2.0, redes sociales, blogs, chats, *cloud computing*.) han dado lugar a un nuevo escenario, en permanente construcción, en el que todos somos transmisores y receptores.

Las redes sociales son multidireccionales, no lineales, su funcionamiento se aprende colectivamente sobre la marcha.

Frente a los modelos tradicionales, ahora se intercambian roles en procesos interactivos y los receptores adquieren la capacidad de relacionarse con todos los actores en igualdad de condiciones.

Este nuevo escenario ha suscitado todo tipo de reacciones, desde el rechazo visceral hasta el salto al vacío. Entre estos extremos están las posiciones intermedias de buena parte de las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades, que se están empezando a aproximar a las redes sociales con cautela pero con paso firme bajo el convencimiento de que es necesario conocerlas para optimizar sus ventajas.

A nivel internacional, el 80% de los usuarios de internet de entre 18 y 55 años¹⁸ utiliza redes sociales, por lo que todo parece indicar a priori que han llegado para quedarse, ya que en ellas se encuentra buena parte de los públicos. El gran reto es identificar, segmentar y ofrecer información atractiva y novedosa según los cánones de cada red social.

Como apunta el profesor Víctor Marí¹⁹, en esta época de transformaciones los comunicadores tienen que ejercer de anfibios: “tenemos el reto de aprender a vivir en dos medios distintos. El mundo digital, de las redes sociales y los nuevos medios y el mundo analógico de los medios masivos. Uno de ellos aún no ha acabado de cristalizar, mientras que el otro no ha desaparecido”.

Teniendo en cuenta lo anterior, se sugieren las siguientes recomendaciones para interactuar en redes sociales:

18. IAB. Estudio Anual de Redes Sociales. Madrid (2013).

19. De MIGUEL, J. y SANTOLINO, M. “Càmera, llums, interacció! Manual de comunicació associativa en temps 2.0”. Torre Jussana / Ajuntament de Barcelona. Barcelona (2013)

Principales ventajas y riesgos de las redes sociales

VENTAJAS	RIESGOS
Gratuitas y fáciles de usar	Confusión entre usabilidad y capacidad para elaborar contenidos adecuados
Accesibilidad	Pérdida de profesionalidad. Confusión entre faceta privada e institucional
Comunicación e información en tiempo real	Dificultad para disponer de personal capacitado y disponible de manera permanente para actualizar contenidos al ritmo que imponen las redes
Facilidad para segmentar la información en función de las audiencias y fomento de la participación ciudadana	Audiencias excesivamente fragmentadas o dispersas
Democratización de la información	Códigos específicos para cada plataforma o red
Facilidad para compartir información (textos, imágenes, convocatorias, etc.)	Difusión exponencial de los mensajes: sabes qué lanzas, pero no dónde ni cómo llega. Dificultad para controlar los contenidos
Poder de movilización ciudadana	Réplicas y críticas en tiempo real
Universalidad, audiencias masivas	Riesgos sobre la propiedad intelectual

Elaboración propia a partir de Verónica Sanz²⁰.

- Monitorear, detectar y adelantarse;
- No esconderse ante una polémica, mejor dar la cara que arriesgarse a una expansión viral (honestidad y transparencia);
- Mostrar empatía con los usuarios;
- Lanzar mensajes creíbles. Si no se está 100% seguro, mejor no generar mensajes;
- Ser honestos con las fuentes (si una imagen o un dato no es propio, se debe citar la fuente);
- Planificar contenidos que aporten valor añadido. No olvidar la profesionalidad y la calidad;

²⁰ SANZ, VERÓNICA. "La Comunicación ligada a la cooperación descentralizada pública". Módulo formativo de la 10ª edición curso on-line Especialista en Cooperación Descentralizada Pública UE-AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL / Goberna América Latina. Diputació de Barcelona. Barcelona (2013).

- Dosificar los mensajes. No dedicar un día a las redes y “bombardear” a los usuarios;
- Tener en cuenta los horarios de conexión del público objetivo;
- Evitar polémicas y malentendidos. Huir de las bromas;
- Los mensajes deben ser lo más claros y descriptivos posible;
- Hacer seguimiento y evaluar resultados.

¿En qué redes sociales conviene estar?

Esta es una pregunta que se realizan a diario instituciones y organizaciones. Para responderla es necesario analizar a fondo las estadísticas que aportan información muy relevante respecto al perfil de los usuarios de cada red (edad, nivel profesional, intereses, sexo, nivel socio-económico, zona geográfica, etcétera.). A partir del análisis, lo recomendable es apostar por aquellas redes en las que se encuentra el público objetivo de cada institución.

“Nuestra intención en las redes sociales es validar la información local, nacional e internacional. Nuestras cuentas son muy respetadas porque ofrecemos información real y damos crédito a las fuentes. Somos apoyados en las redes sociales y esto es muy valorado por el gobierno local porque ve en nosotros un apoyo para su posicionamiento”.

JUAN CARLOS DE VALENCIA,
Comunicaciones ACI Medellín.

Entre las redes generalistas de información, las más potentes actualmente son Twitter²¹ y Facebook²². Estas plataformas son muy conocidas por los usuarios de internet, pero a menudo se confunden sus características y especificidades. A continuación se ofrece una descripción de las principales características de estas dos grandes redes sociales que puede ayudar a optimizarlas.

Relación con los medios

Los medios de comunicación en su sentido tradicional (prensa escrita, radio y televisión) son un destinatario más de la estrategia de comunicación que cumple la función de canal. Su influencia para la construcción de la opinión pública y su proximidad con la ciudadanía son factores que no se pueden subestimar, por lo que se considera oportuno dedicarle un espacio

21. Twitter tiene 500 millones de perfiles abiertos y 240 millones de usuarios activos (datos a septiembre de 2013)

22. Facebook tiene 1.100 millones de usuarios (datos a septiembre de 2013)

Principales diferencias entre facebook y twitter

FACEBOOK	TWITTER
Es la red a la que más tiempo dedican los internautas (5,8 horas /semana aprox.)	Los internautas dedican menos tiempo, los mensajes deben ser más claros (3,5 horas/semana aprox)
Su principal uso es de carácter privado. También funciona bien con fines comerciales	Su principal uso es de carácter profesional
Los usuarios lo utilizan principalmente para enviar mensajes (públicos o privados); chatear; colgar contenidos (fotos, videos, noticias, etc.) ; ver videos; ver noticias; jugar; participar en concursos; y ver eventos	Los usuarios lo utilizan principalmente para dar seguimiento y opinión sobre temas relacionados con cultura, entretenimiento, noticias o últimos acontecimientos; comunicación con familiares o amigos
Muy buena herramienta para ofrecer información general sobre la acción exterior, compartir fotografías y videos, lanzar campañas de sensibilización ciudadana, anunciar eventos e informar exhaustivamente sobre el desarrollo de algunos acontecimientos (gracias a la facilidad para crear nuevas páginas vinculadas)	Muy buena herramienta para construir agenda, lanzar temas de debate, generar opinión y posicionamiento... También permite compartir fotografías, videos, etc. pero no es su uso principal pues su visualización no es tan atractiva como en Facebook
Se ha convertido en un canal más de monitoreo de los medios de comunicación (es importante no confundir que es un canal, no una fuente!!)	Se ha convertido en un canal más de monitoreo de los medios de comunicación (es importante no confundir que es un canal, no una fuente!!). En términos generales, los medios siguen más la información por Twitter que por Facebook.
Funciona más como página web interactiva, pero no es tan útil para segmentar información o fuentes.	Muy práctico para lanzar y/o recibir titulares, información clave, seguir temas concretos. Todo ello es posible gracias a la opción de listas, que permite segmentar las fuentes; o la posibilidad de los hashtags# (etiquetas de identificación)
La búsqueda de contactos puede ser más compleja pues los perfiles en ocasiones no son muy obvios.	Es muy práctico como buscador de contactos profesionales. Además, las fuentes se pueden multiplicar gracias a las listas.
Es una red social que facilita la conversación, la interacción, los comentarios, compartir información (engagement)	Es una herramienta de microblogging que, por sus limitaciones de espacio (140 caracteres), no está diseñada para “chatear”, sino para emitir información relevante y recibir la que te interese.

“¿Qué relación se puede establecer con los medios de comunicación? Normalmente los medios buscan resaltar las noticias no necesariamente positivas respecto a la acción internacional. Sin embargo, es fundamental establecer una relación con ellos que ayude a comunicar los proyectos de cooperación y de acción internacional para que la ciudadanía esté informada y pueda generarse una opinión sobre el impacto de estas políticas.”

FELIPE LLAMAS,
Director de Multilateral
y Redes del FAMSI.

específico a considerar cómo enfocar las relaciones con los medios para que la estrategia de comunicación obtenga resultados satisfactorios.

Los medios de comunicación pueden ser unos magníficos aliados, pero también pueden echar por tierra el trabajo realizado por la oficina de relaciones internacionales.

Una de las dificultades que se presentan en la mayoría de las oficinas de Relaciones Internacionales de las ciudades es su falta de competencias para relacionarse directamente con los medios, lo que a menudo ocasiona que su mensaje se diluya o deforme en el gran aparato de prensa institucional, cuyas prioridades pueden no siempre ser coincidentes.

Las relaciones con la prensa deben ser entendidas como una carrera de fondo, basadas en la transparencia y la profesionalidad y que tienen como elemento clave la comprensión y aceptación de las dinámicas propias de los medios (“ponerse en la piel de los periodistas”).

Como se ha ido viendo a lo largo de este capítulo, una buena estrategia de comunicación, planificada, con objetivos definidos y prioridades a corto, medio y largo plazo puede constituir una gran aliada para que las oficinas de relaciones internacionales de las ciudades alcancen los resultados deseados.

La realidad demuestra que todavía son excepcionales las oficinas que han apostado por una estrategia en línea con la comunicación para resultados. Es decir, una estrategia comunicativa integral, multiactor, transversal, presente en todos los ciclos de la política de acción exterior, proactiva, con visión a medio y largo plazo y con recursos humanos y económicos adecuados.



A pesar de lo anterior, se observa un interés creciente hacia la comunicación por parte de las oficinas de relaciones internacionales. Lentamente, la comunicación se empieza a concebir como un instrumento imprescindible para que la ciudadanía conozca, comprenda y legitime las políticas de internacionalización de las ciudades.

El gran reto consiste en pasar de las acciones concretas y las herramientas específicas que muchas ciudades han comenzado a implementar, a la planificación y diseño de estrategias más ambiciosas, capaces de articular en una misma dirección toda la acción exterior desplegada por las ciudades y el beneficio que ésta conlleva en la vida de la ciudadanos.

“Es importante discernir qué podemos mandar a la prensa. No podemos hablar de comunicación y pretender que todo lo que se presenta a la prensa le puede interesar. El cliente interno del municipio, es el ciudadano, son las otras ciudades, es la prensa local, es la imagen que construimos y proporcionamos al mundo, lo cual a mi entender es materia importantísima de la Alcaldía”.

LUZ ELENA COLOMA,

Gerente de Turismo, Quito, Ecuador,



Recomendaciones para desarrollar una estrategia con los medios

- No distinguir entre medios amigos/medios enemigos. Tener la misma disponibilidad para todos los medios. No distinguir tampoco de una manera obvia en función de la relevancia del medio.
- Establecer relaciones informales con los periodistas para convertirse en fuente de referencia en temas de RRII. Pero siempre teniendo claro que se está hablando con periodistas, por lo que no se recomienda decir lo que no se quiere que se difunda (los llamados *off the record* han dado pie a infinidad de conflictos).
- Adelantarse a las demandas de los medios y a las polémicas. Actitud proactiva, no reactiva. La realidad es que las noticias polémicas tienen más atractivo mediático.
- Ofrecer información relevante para cada medio. No a todos les interesa lo mismo. Segmentar y trabajar la información de manera diferenciada enfocándola en el interés del público objetivo del medio.
- Rehuir de las notas de prensa universales y trabajar la información de manera más personalizada y adaptada al interés de cada medio. Apostar por la gestión de entrevistas exclusivas, coordinación de reportajes en profundidad, artículos de opinión, etc. Es decir, buscar el ángulo mediático de la información que se desea transmitir.
- Facilitar historias humanas, que apelen a los sentimientos y valores de la ciudadanía, ilustren el impacto de las acciones de proyección exterior y ayuden a construir una percepción positiva. Intentar insertar las propuestas en la actualidad informativa para que sean mejor recibidas.

- No todos nuestros contenidos son mediáticos. Seleccionar bien qué información se envía a los medios para no saturar. Lo importante no es salir siempre en la prensa, sino forjar una buena reputación que legitime las acciones.
- Adaptarse a las necesidades de cada medio (imágenes, cortes de audio, declaraciones, fotografías, deadlines, etcétera). Los gobiernos locales tienen que sortear las complejas dinámicas administrativas para dar respuestas ágiles a los medios.
- Buena selección del portavoz. El portavoz debe tener credibilidad, legitimidad (cargo adecuado), capacidad empática y dotes comunicativas. Los periodistas pedirán hablar con un electo o con el máximo cargo responsable. Destacar siempre los beneficios de la acción para los ciudadanos.
- Ante una polémica, es recomendable dar la cara. El silencio puede alimentar la polémica y tener un efecto espiral. Cabe recordar que el silencio también puede ser noticia. Mientras se construye la respuesta, se pueden atender las inquietudes y derivarlas a una comunicación posterior.
- Valorar bien la pertinencia de convocar una rueda de prensa (en función de rango de portavoces, relevancia de la información, atractivo, etc.). Las dinámicas actuales de los medios se caracterizan por la escasez de personal y la proliferación de información a cubrir prácticamente en directo. Por ello, es difícil que los periodistas se movilicen para asistir a una rueda de prensa a no ser que el perfil de los portavoces o el contenido que se va a ofrecer sea realmente relevante y noticioso.

IDEAS FUERZA
CAPÍTULO 4

Los principales riesgos de una mala planificación de la comunicación son:

- Desaprovechar el fuerte potencial de la comunicación como elemento transversal para aumentar las posibilidades de éxito de una política pública de acción exterior.
- Dificultades para explicar ante la opinión pública los beneficios concretos de la acción internacional del municipio, lo que puede originar críticas y cuestionamientos.
- Ignorar y desperdiciar la capacidad de la comunicación, bajo un enfoque estratégico (comunicación para resultados), de gestionar intangibles, construir percepciones y tejer sensibilidades. La comunicación es clave para que las políticas públicas sean comprendidas, interiorizadas y legitimadas por la ciudadanía. Una mala estrategia de comunicación o unas acciones de comunicación no planificadas puede alimentar la construcción de percepciones negativas.
- Desatender el derecho de la ciudadanía a la transparencia, el acceso a la información y la participación en los asuntos públicos.
- Una mala comunicación la apropiación de los objetivos, acciones y resultados de la política de acción exterior. Esto suele ocasionar malentendidos, duplicidades, solapamiento de actividades, disfunciones e incluso suspicacias. Si “dentro” de casa no se comprende y comparte qué hace la oficina de RRH, es muy difícil lograr que se entienda “fuera”.
- La falta de competencias propias en materia de comunicación conlleva el riesgo de que los mensajes que se quieren transmitir desde la oficina de RRH se diluyan, se infravaloren e incluso se malinterpreten. Esta escasez de autonomía origina dificultades de gestión, puede minar los esfuerzos comunicativos realizados y en ocasiones da pie a informaciones distorsionadas o descontextualizadas.

- No todos los públicos son permeables a los mismos mensajes, no todos requieren del mismo tipo de información y no todos tienen acceso a las mismas herramientas o canales. A partir de una buena segmentación de públicos es más sencillo diseñar estrategias de comunicación eficaces.
- La ausencia de la planificación para seleccionar los canales y las herramientas adecuadas para la transmisión de los mensajes puede dificultar su comprensión o minimizar su impacto.
- Una mala selección del lenguaje para cada canal o el uso del mismo lenguaje para todos los canales puede distorsionar por completo su significado y en consecuencia la percepción de la opinión pública. Un lenguaje muy técnico y académico utilizado para públicos masivos puede ocasionar incompreensión y distanciamiento.
- Hay que buscar el equilibrio entre planificación y dinamismo. Una buena estrategia de comunicación es aquella que permite adaptarse a un entorno cambiante sin perder el horizonte.
- Una comunicación reactiva sólo mitiga los “golpes”. Una estrategia de comunicación proactiva se anticipa a los riesgos y puede evitarlos.
- Una estrategia realista implica contar con la planificación cronológica adecuada y con los recursos económicos y humanos necesarios.
- Las relaciones con la prensa no pueden dejarse al azar. Deben planificarse y desarrollarse respetando los intereses y dinámicas propias de los medios.
- Abordar las redes sociales implica comprender un nuevo escenario de comunicación multidireccional, en el que todos somos transmisores y receptores. Hay que tener en cuenta los riesgos de la inmediatez, la difusión universal y la posibilidad de réplica en tiempo real.

Bibliografía recomendada

- DEL RÍO, O. (2012): Comunicación sobre / para resultados de desarrollo de iniciativas de cooperación pública. Guías metodológicas URB-AL III. oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III. Barcelona, 2012. Ver en: http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/Comunicacion_sobre_para_resultados_OK.pdf
- DE MIGUEL, J. y SANTOLINO, M. (2013). *Càmera, llums, interacció! Manual de comunicació associativa en temps* 2.0. Torre Jussana / Ajuntament de Barcelona. Barcelona, 2013. Disponible en: http://tjussana.entitatsbcn.net/tj/pdf/Utils_Practics/UP24.pdf
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2014): Guía metodológica per a l'elaboració de Plans de projecció internacional, Direcció de Relacions Internacionals.
- SANZ, BEA. (2008): *“Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada Unión Europea-América Latina. Volumen 2: Elementos para la construcción de una política pública local de cooperación descentralizada”*. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Montevideo, 2008.
- SANZ, BEA. (2010): *“Las asociaciones territoriales de desarrollo (ATD) como expresión de un renovado pluralismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de la eficacia de la ayuda”*. Anuario de Cooperación Descentralizada, 2010; Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Montevideo, 2010.
- GOBIERNO DE NAVARRA (2011). *¿Cómo planificar la comunicación desde una institución pública? Metodología para el diseño de planes de comunicación*. Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/>rdonlyres/5FBD54A1-D7CF-4EAF-9EC3-43AD2FC-D3A9E/0/Guiaparaelaborarunplandecomunicacion2012x.pdf
- RINCÓN, OMAR (2012). *Herramientas y habilidades para la comunicación política e institucional*. Módulo del curso de la Plataforma de Liderazgo Local del Programa URB-AL III. oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III. Barcelona, 2012. Disponible en: http://www.urb-al3.eu/uploads/descargas/Plantilla_10.pdf
- SANZ, VERÓNICA (2013). *La comunicación ligada a la cooperación descentralizada pública (2013)*. Módulo formativo de la 10ª edición curso on-line Especialista en Cooperación Descentralizada Pública UE-AL. Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL. Barcelona, 2013.
- PNUD (2011) “Comunicación para el desarrollo: fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas”. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York, 2011. Disponible en: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf
- UNDP (2009) “Communication for Development: Demonstrating Impact and Positioning Institutionally”. Informe de la Onceava Mesa Redonda Interinstitucional sobre la Comunicación para el Desarrollo. Washington D.C., 2009.
- VALDEZ, A. y HUERTA, D. (2011): “Comunicación de políticas públicas”. Ponencia del II Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP. Madrid, 11-13 de septiembre, 2011.

Más información en: www.proyectoallas.net

Siglas y abreviaturas

AAA	Agenda de Acción de Accra	FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
ACI	Agencia de Cooperación Internacional y Atracción de Inversiones de Medellín y su Área Metropolitana	FMDV	Fonds Mondial pour le Développement des Villes
AI	Acción internacional	FONARI	Fórum Nacional de Secretário e Gestores Municipais de Relações Internacionais (Brasil)
AIGL	Acción internacional de los gobiernos locales	GL	Gobierno(s) local(es)
AL	América Latina	GN	Gobierno(s) nacional(es)
AL-LAS	Alianza Euro-Latinoamericana de Cooperación entre Ciudades	OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
AMAIE	Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados	ODS	Objetivos de Desarrollo Sustentable
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador	ONG	Organización no gubernamental
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo	ORU-FOGAR	Organización de Regiones Unidas
ARRICOD	Asociación de Responsables de la Acción Exterior y Europea de los Gobiernos Locales de Francia	PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
C4D	Communication for Development	REDCISUR	Red de Ciudades Suramericanas
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)	RR.II.	Relaciones internacionales
CAN	Comunidad Andina de Naciones	SENPLADES	Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador
CD	Cooperación descentralizada	SETECI	Secretaría Técnica de Cooperación Internacional del Ecuador
CE	Comisión Europea	SICA	Sistema de Integración Centro Americano
CGLU	Ciudades y Gobiernos Locales Unidos	TICS	Tecnologías de la información y la comunicación
CUF	Cités Unies France	UCCI	Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas
FALP	Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social	UCLG	United Cities and Local Governments
FAMSI	Fondo Andaluz de Municipalidades para la Solidaridad Internacional	UE	Unión Europea
FAN3	Tercer Foro de Alto Nivel	UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
FCCR	Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del MERCOSUR.	URB-AL	Programa de Cooperación Descentralizada de la UE con América Latina
FIFA	Federación Internacional de Fútbol Asociación		

Agradecimientos

Los editores desean expresar su agradecimiento a todas las personas que asistieron al taller de aprendizaje del *Proyecto AL-LAs* celebrado en Quito, Ecuador en el 2013 y que aportaron para la realización colectiva de los principales hallazgos de este cuaderno: Stephania Aleixo, Asesora, Secretaría Municipal Adjunta de Relaciones Internacionales, Belo Horizonte, Brasil; Tatiana Alcázar, Directora General de Enlace, Seguimiento y Coordinación, Coordinación General de Asuntos Internacionales, Ciudad de México; Tennessii Schiavi Vergani, Sub Gerente Cooperación Técnica Internacional, Lima, Perú; Sara Valencia, Consultora de Cooperación Internacional, ACI Medellín, Colombia; Anne Szejnberg, Coordinadora General de Cooperación, Municipio de Morón, Argentina; Lucía Hornes, Encargada de la Unidad de Proyectos de Cooperación de la División Relaciones Internacionales y Cooperación, Intendencia de Montevideo, Uruguay; Lilia del Carmen Rodríguez, Directora Metropolitana de Relaciones Internacionales, Quito, Ecuador; Dennise Cabrera, técnica de Cooperación Internacional, Quito, Ecuador; Sebastián Balda, Asesor Cooperación Internacional, Quito, Ecuador; Gloria Magaly Girón asistente financiera, Quito, Ecuador; Anne- Claire Gaudru, Responsable para México y Chile, Ciudades Unidas de Francia; Felipe Llamas, Director de Multilateral y Redes, FAMSJ; Claire Escamez, Adjunta del Agregado de Cooperación Técnica –IFAL – Embajada de Francia en México; Mary Gely, ARRICOD; Jeannette Vélez, Canciller, Universidad del Rosario, Colombia; Sandra Olaya, Investigadora en Procesos de Internacionalización Territorial – Facultades de Ciencia Política y Gobierno y de Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario,

Colombia; Jorge Vázquez Salazar, Subsecretario de Enlace para la Cooperación Internacional, Gobierno del Estado de Chiapas, México; Georgina Esquivel Méndez, Coordinadora de Cooperación Internacional, Oficina de Asuntos Internacionales, Gobierno del Estado de Yucatán, México; Ernesto Falla, Asesor, Alcaldía Mayor de Bogotá, Colombia; Edward Miranda, Director de Relaciones Externas, Cuenca, Ecuador; Iván Palacios, Director de Cooperación Internacional, Cuenca, Ecuador; Gustavo Bedón, Subsecretario General de Descentralización, Secretaría Nacional de Planificación, SENPLADES, Ecuador; Francisco Jijón, Asesor de la Alcaldía Metropolitana de Quito; Francisco Carrión, Director de la Unidad Académica de Relaciones Internacionales, FLACSO; Ernesto Vivares, Coordinador del Programa de Relaciones Internacionales de FLACSO Ecuador; Rocío Vergara, Coordinadora de Cooperación de la Asociación Ecuatoriana de Municipalidades; Jorge Aguilar, Director de Articulación Estratégica de Cooperación Internacional, Secretaría Técnica de Cooperación Internacional, SETECI, Ecuador; Diego Mancheno, Director Instituto de la Ciudad, Quito, Ecuador; Juan Fernando Terán, Instituto de la Ciudad, Quito, Ecuador; Luz Elena Coloma, Gerente de Quito Turismo; Juan Manuel Guzmán, Especialista de Articulación Estratégica de la Cooperación Internacional, SETECI; Ettore Papa, Analista, SETECI; Aníbal Baldon, Delegado del Decano de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas, Universidad Central, Ecuador; José Augusto B, Consultor, Ecuador; Carmen Amelia Coral, Docente, Universidad Internacional SEK, Ecuador, Patricia Urbano, evaluadora externa del *Proyecto AL-LAs* y Juan Carlos Fernández, evaluador externo del *Proyecto AL-LAs*.



*Alianza euro-latinoamericana
de cooperación entre ciudades*

www.proyectoallas.net

02



Proyecto financiado
con el apoyo de la UE

