



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES EN MÉXICO A LA LUZ DEL REGISTRO DE
ACUERDOS INTERINSTITUCIONALES DE LA SECRETARÍA DE
RELACIONES EXTERIORES 1999-2012.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA:

MIGUEL ÁNGEL ROSAS BRUGADA.

ASESOR: MTRO. MANUEL MARTÍNEZ JUSTO.

MAYO 2015

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicatorias.

A mamá y papa con agradecimiento.

A mis hermanos con actitud.

A Silvia por los días con luz.

Índice.

La actividad internacional de los gobiernos municipales en México a la luz del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1999-2012.

Introducción.....	2
Capítulo 1. Las transformaciones en las relaciones internacionales en la etapa de la globalización.....	6
1.1 Los cambios en el mundo: La globalización y la aparición de nuevos actores internacionales.....	6
1.2 Gobiernos No-centrales en la Teoría de las Relaciones Internacionales.....	13
1.3 La actividad internacional de los gobiernos locales.....	21
Capítulo 2. La reforma política y del Estado y el municipio en México.....	27
2.1 Federalismo y Reforma del Estado en México.....	27
2.1.1 La Reforma del Estado en México.....	27
2.1.2 El municipio y la Reforma del Estado en México.....	32
2.2. Marco jurídico de las Relaciones Internacionales para los municipios en México.....	43
2.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores y las acciones internacionales de los Gobiernos locales en México.....	45
2.3.1 El Registro de Acuerdos Interinstitucionales.....	48
2.4 Breve reseña histórica del municipio mexicano.....	52
2.4.1 Principales reformas constitucionales en materia municipal.....	53
2.5. Características del municipio mexicano.....	55
2.5.1 El Artículo 115 Constitucional.....	55
2.5.2 Principales problemáticas de los Municipios mexicanos.....	58
2.5.3 El estado de la Administración Pública Municipal en el año 2000.....	60
2.5.4 El estado de la Administración Pública Municipal en el año 2010.....	65
Capítulo 3. La Actividad internacional de los gobiernos municipales en México. 1999-2012.....	73
3.1 Factores y objetivos de la actividad internacional de los municipios mexicanos de acuerdo al Registro de Acuerdos Interinstitucionales.....	73

3.2 Análisis de las capacidades municipales de los municipios seleccionados como determinantes de la actividad internacional.	91
3.2.1 La administración municipal en el año 2000 y 2010. Municipios con y sin actividades internacionales.	95
Conclusiones.....	105
Bibliografía.....	109

Índice de Tablas, Ilustraciones y Gráficos.

Tablas.

Tabla 1 Facultades correspondientes al Estado y la Nación.	38
Tabla 2 Facultades concurrentes.....	39
Tabla 3 Facultades Exclusivas.....	41
Tabla 4 Características de los Acuerdos Interinstitucionales de acuerdo a la SRE.	49
Tabla 5 Indicadores socioeconómicos.	93
Tabla 6 Actividad Internacional y Rango de desarrollo socioeconómico.	94

Gráficos.

Gráfico 1 Escolaridad de los Presidentes Municipales. (2000).....	60
Gráfico 2 Ocupación previa de los presidentes municipales. (2000).	61
Gráfico 3 Escolaridad de los funcionarios municipales. (2000).	62
Gráfico 4 Escolaridad de los funcionarios municipales (Servicios Públicos). (2000). ..	63
Gráfico 5 Escolaridad de los funcionarios municipales (Seguridad Pública). (2000) ...	64
Gráfico 6 Empleados Municipales a Nivel Nacional (2000).	65
Gráfico 7a y 7b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los presidentes municipales. (2010)	66
Gráfico 8a y 8b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los síndicos municipales. (2010).....	67
Gráfico 9a y 9b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los regidores municipales. (2010).....	68
Gráfico 10a y 10b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los tesoreros municipales. (2010).....	69
Gráfico 11a y 11b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los secretarios del ayuntamiento. (2010).....	70
Gráfico 12 Empleados municipales por tipo de contratación. (2010).....	71
Gráfico 13 Acuerdos Interinstitucionales por Región elegida. (2012).	76
Gráfico 14 Acuerdos Internacionales por país, América del Norte.	77
Gráfico 15 Acuerdos Internacionales por país, Latinoamérica.	78
Gráfico 16 Acuerdos Internacionales por país, Europa.	79

Gráfico 17 Acuerdos Internacionales por país, Asia y el Pacífico.....	79
Gráfico 18 Tema dentro del acuerdo por número de menciones. (2012).....	81
Gráfico 19 Número de acuerdos interinstitucionales registrados.....	82
Gráfico 20 Acuerdos promedio por año durante el periodo.....	83
Gráfico 21 Escolaridad de los presidentes municipales municipios con y sin actividad internacional. (2000).....	96
Gráfico 22 Experiencia previa de los presidentes municipales, municipios con y sin actividad internacional. (2000).....	97
Gráfico 23 Administración Pública Municipal, municipios con y sin actividad internacional. (2000).....	98
Gráfico 24 Escolaridad de los Funcionarios municipales. (2000).....	100
Gráfico 25 Administración Pública Municipal, municipios con y sin actividad internacional. (2010).....	103

Ilustraciones.

Ilustración 1 Municipios con actividad internacional de acuerdo al RAI (1999-2012)...	84
Ilustración 2 Actividad Internacional. (Región 1).....	85
Ilustración 3 Actividad Internacional. (Región 2).....	86
Ilustración 4 Actividad Internacional. (Región 3).....	87
Ilustración 5 Actividad Internacional. (Región 4).....	88
Ilustración 6 Actividad Internacional. (Región 5).....	89
Ilustración 7 Actividad Internacional. (Región 6).....	90

Introducción.

Las reformas al Artículo 115 constitucional de los años 1983 y 1999 son el fundamento de la dinámica actual de los municipios mexicanos en materia de políticas públicas. En 1983 se otorgó a los municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, recaudando los impuestos, productos, derechos y aprovechamientos señalados en las legislaturas de las entidades federativas, las participaciones y aportaciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal, y adquirieron la facultad de prestar y gestionar algunos servicios públicos en beneficio de la población. Después, con la reforma de 1999, los Ayuntamientos obtuvieron el estatus de gobierno, con lo cual avanzaron considerablemente como institución jurídica, la Constitución estableció claramente la función del Ayuntamiento del municipio como orden de gobierno y no solamente como un ente administrativo. Se le concede al Ayuntamiento la calidad de “gobierno”. El sistema federal mexicano consta de tres “órdenes de gobierno”.

Para llevar a cabo un análisis de los municipios mexicanos, se debe tomar en cuenta la diversidad de éstos a partir de sus características geográficas, sociales, culturales, económicas, la capacidad de gestión y recursos administrativos, así como el marco jurídico estatal que siendo relativamente uniforme puede contener disposiciones que influyen en la forma en la cual se cumple con las obligaciones establecidas por la ley.

Uno de los rasgos que ha caracterizado a México ha sido la centralización política, originada por el dominio político del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que a lo largo de sus más de 70 años durante el gobierno federal fortaleció las atribuciones presidenciales, más allá de los preceptos constitucionales que establecían la división de poderes y la autonomía de las entidades federativas. A partir de la década de los 80 y 90, específicamente a partir de 1997 cuando el PRI perdió la mayoría en el Congreso, se inició un

proceso de descentralización del poder presidencial que fluyó hacia los gobiernos estatales y municipales, el federalismo establecido en la Carta Magna cobra una importancia renovada.

El proceso democrático, el fortalecimiento del federalismo y la creciente interdependencia a nivel internacional motivada por el proceso de globalización, permiten que las actividades internacionales de los municipios mexicanos experimenten un auge. Iniciadas a mediados del siglo XX por gobiernos locales del país, han mantenido un incremento constante a partir de la década de los noventa, que se vigoriza en la primera década de este siglo.

Las actividades internacionales de los gobiernos locales, a nivel nacional e internacional, se derivan de una serie de factores, que en el caso de los gobiernos locales mexicanos se relacionara directamente con el reconocimiento de los municipios como gobierno en 1999.

Diversas Teorías de las Relaciones Internacionales se han enfocado en analizar las actividades de los Estados-Nación, otorgándoles la calificación de “Actores principales”, dejando de lado al conjunto de gobiernos no centrales. Sin embargo, los gobiernos locales a nivel mundial han emprendido, a partir de la década de los sesenta del siglo veinte, acciones de relación con el exterior, en sus más diversos ámbitos.

En México, dicho fenómeno se presenta en una forma estable, a partir de la década de los ochenta del siglo pasado, específicamente con gobiernos de entidades federativas fronterizas. En la actualidad, el fenómeno se ha extendido a los gobiernos municipales de todo el país, y la mayoría de los estudios acerca del tema retoman desarrollos conceptuales aplicados a regiones europeas y gobiernos subnacionales, dejando de lado las características de la institución municipal prevalecientes en el país.

El presente texto, analiza el proceso de reforma del estado y la transición democrática en México como determinantes de la reactivación del federalismo, estableciendo que dicha reactivación fungió como el detonante de la actividad internacional de los municipios mexicanos, examinando las características de aquellos municipios que han formalizado sus acciones internacionales de

acuerdo a la Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Considerando que el proceso de reforma del estado mexicano, aunado a la alternancia en el gobierno de mediados de los años 90, fomentó un proceso de descentralización del poder público que avivó el federalismo mexicano y llevó a las entidades federativas al desarrollo de su capacidad de vincularse con el exterior. En este proceso, el orden de gobierno municipal fue uno de los beneficiados, propiciando una actividad internacional dispersa pero dinámica en la medida que se consolida la inserción de México en el mundo, que se refleja en la creciente importancia del registro de los acuerdos interinstitucionales en el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE).

El trabajo de tesis tiene entre sus objetivos:

- Analizar el marco jurídico aplicable a los municipios en materia de relaciones internacionales y actividad internacional. Revisando los derechos y obligaciones establecidas en la normatividad aplicable.
- Determinar la importancia del proceso de reforma del Estado y la reactivación del federalismo en México como determinante del incremento de la actividad internacional de los gobiernos locales.
- Examinar los cambios en el mundo a lo largo del siglo XX, que permiten la incursión de los gobiernos locales como actores internacionales.
- Analizar las capacidades de los gobiernos municipales mexicanos en tres elementos clave: recursos humanos, recursos financieros y recursos materiales.
- Establecer la importancia de dichos elementos, como determinantes de las actividades internacionales de los municipios mexicanos.

El capítulo 1 estudia los cambios que se han presentado en el sistema internacional en su conjunto, que permiten la aparición de nuevos actores internacionales y cómo la teoría de las relaciones internacionales expone

dichos cambios, se retoman los principales conceptos que explican las actividades internacionales de los gobiernos locales.

El capítulo 2 examina el proceso de reforma del Estado en México, puntualizando las repercusiones a la institución municipal, retoma la normatividad vigente que determina las acciones internacionales de los municipios y las relaciona al conjunto de características históricas del mismo, retomando, mediante el análisis cuantitativo, las principales problemáticas de los gobiernos locales en el país. Explora el desenvolvimiento y la evolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores en materia de gobiernos locales, termina con la caracterización del Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

El capítulo 3 analiza las actividades internacionales de los municipios mexicanos, tomando como fuente el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI) de la SRE, revisa los factores que permiten dicha actividad y sus posibles objetivos, analiza las capacidades municipales estableciéndolas como determinantes de dichas acciones. Culmina con la comparación de municipios con actividad y sin actividad internacional, apoyada en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el RAI.

Capítulo 1. Las transformaciones en las relaciones internacionales en la etapa de la globalización.

1.1 Los cambios en el mundo: La globalización y la aparición de nuevos actores internacionales.

El sistema internacional ha sufrido cambios significativos en su funcionamiento, organización y número de participantes desde la década de los setenta del siglo XX a la fecha, la caída del muro de Berlín y el fin de la bipolaridad, son hechos que definen las relaciones internacionales del siglo XX y la primera década del siglo XXI. Dichas transformaciones alteraron de manera significativa las relaciones de los Estados con sus ciudadanos y en las relaciones internacionales. A partir de la firma de la Paz de Westfalia (Schiavon, 2010) en 1648, y hasta finales de la década de los sesenta del siglo XX, las relaciones internacionales se distinguieron por ser interacciones entre Estados soberanos con límites territoriales precisos, una política exterior definida por el gobierno central concebida como una facultad exclusiva del mismo.

Durante este periodo, las relaciones internacionales tienen como objetivos: conservar la soberanía, la independencia, la seguridad nacional y el mantenimiento de la integridad nacional. No existía una diferencia clara entre los términos de política exterior, relaciones interestatales y relaciones internacionales.

Un ejemplo de esta noción se encuentra en el desarrollo del Derecho Internacional, Herdegen comenta:

Este derecho es cada vez más el ordenamiento de las relaciones jurídicas entre los Estados. El desarrollo del derecho internacional encuentra su medio de cultivo en la evolución de los Estados modernos. Los Estados son los

motores esenciales de la creación del derecho internacional. (Herdegen, 2005: 66)

La relación derecho internacional-Estado se extiende a lo largo de siglos de forma simbiótica, y aun cuando se reconoce a otros sujetos de derecho internacional, los Estados gozan de una personalidad jurídica plena, es decir, sus derechos y obligaciones no están sujetos a condicionamiento alguno.

En la mayoría de los Estados se ha considerado que la conducción de la política exterior debe estar en manos del gobierno central, en las federaciones esta responsabilidad recae, generalmente, en el representante del Poder Ejecutivo; el derecho internacional establece que el Ejecutivo central posee la capacidad de representar a un Estado en su conjunto.

A partir de finales de la década de los sesenta del siglo XX, con la incursión de nuevos participantes en el escenario internacional y el paulatino incremento de su relevancia, el concepto de las relaciones internacionales evoluciona dejando de ser sinónimo de relaciones interestatales y/o política exterior, lo que ha llevado al cuestionamiento, principalmente en sistemas federales, del predominio de los ejecutivos federales en la materia.

Pearson y Rochester (2003) dividen el desarrollo del sistema internacional en tres periodos: el sistema clásico internacional 1648-1789; el sistema internacional en transición 1789-1945 y; el sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial. El nacimiento del sistema clásico se relaciona directamente con la firma de la Paz de Westfalia, que da fin a la Guerra de los Treinta Años; durante dicho siglo, se registra el nacimiento de los Estados-Nación, organizaciones políticas constreñidas a un territorio determinado, con una población dentro del mismo y sujeta a un gobierno central, el Rey, que ejercía el poder soberano. El conjunto de actores internacionales durante el periodo clásico se limita a los Estados-Nación y, en menor medida, a las élites aristocráticas y los mercaderes. La elite europea era capaz de desplazarse a lo largo de Europa y el mundo, mientras el grueso de la población estaba destinado a permanecer dentro de sus lugares de nacimiento, las corrientes de comercio internacional se limitaban al estado de la tecnología que no permitía la movilización de grandes volúmenes de productos y se relacionaba a las

necesidades de consumo de la elite europea. La transmisión de la información, la cultura y el comercio entre regiones sucedían de forma lenta.

El sistema internacional en transición 1789-1945 se caracteriza por los cambios cualitativos que suceden dentro de los Estados-Nación, el ascenso de la democracia como forma de gobierno, el fomento de la participación de los “gobernados” en los asuntos del Estado, la ordenación y disposición de ejércitos profesionales. El proceso de industrialización de los países europeos fomenta la proliferación del comercio internacional y la movilización de personas a lo largo de Europa y hacia las colonias en América y África. La tecnología de la información y la modernizada capacidad de transferencia, permiten que se den a conocer sucesos que impactan al sistema internacional en su conjunto de forma inmediata. El nivel de interdependencia entre los Estados-Nación se incrementa y se crean las primeras organizaciones internacionales, que florecerán a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

El sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial 1945-1989, se caracteriza por el surgimiento de la era atómica, el desarrollo tecnológico, la división del mundo en conjuntos de países con visiones encontradas del futuro, en donde, los Estados pertenecientes a un determinado conjunto se aglutinaban en torno a su líder y, el surgimiento y consolidación de un conjunto de “nuevos” actores internacionales.

Los organismos internacionales experimentan un incremento en número, y sus funciones se relacionan con la representación de los intereses de un determinado grupo de Estados o como mediación entre ellos. Las empresas transitan de operaciones en un país determinado a operaciones globales, con presencia dentro de un conjunto de Estados. El estado de la tecnología incide directamente en las relaciones internacionales y viceversa. Los humanos, como seres sociales, siempre se encuentran transmitiendo información, bienes y relacionándose con sus semejantes. La escritura, la creación de la imprenta, la radio, el teléfono, el internet y la creación de medios de transporte son ejemplos de este deseo humano de comunicación e interrelación.

Todos y cada uno de estos medios de comunicación tienen algo en común, el deseo de romper las barreras geográficas y temporales. La escritura, coligada a la imprenta, permite la transmisión de información más allá de la vida de una persona, el estado actual de la tecnología permite la disolución de los límites geográficos y temporales para la transmisión, distribución, almacenamiento de información, de bienes y servicios de forma eficiente a nivel global. En relación con el comercio, ha permitido y fomentado su expansión a nivel global. La reducción de los costos de transporte aunado al incremento de la capacidad de carga facilita la interconexión de los distintos mercados nacionales. Para otros grupos sociales reduce el costo de la interacción aun cuando se encuentren a distancias considerables. Se conforma una sociedad de dimensiones planetarias. Se amplía y unifica el espacio, se reduce el tiempo necesario para recorrer distancias (Del Arenal, 2008: 186), se supera la geografía y el tiempo como condicionantes de cualquier tipo de relaciones.

Celestino Del Arenal divide el desarrollo de la sociedad internacional en dos etapas: el periodo Westfaliano, a partir de 1648 y hasta la década de los cuarenta del siglo XX y; el periodo post-Westfaliano, de finales de la década de los 40 y hasta la fecha. Sostiene que la dinámica de mundialización es la característica esencial en el proceso de evolución de la sociedad internacional entre el siglo XIV y el siglo XX. Del Arenal (2008: 190) considera cinco factores esenciales que explican el origen y consolidación del periodo Westfaliano.

- a) La aparición de una nueva forma de organización social, de base territorial. El Estado soberano, que implica la dispersión del feudalismo, el impulso al capitalismo y la economía “dineraria”, la promoción de la ciencia y la tecnología;
- b) El desarrollo del capitalismo y la iniciativa privada con el posterior fortalecimiento de la “burguesía urbana”;
- c) La revolución científica y cultural, resultado del Renacimiento;
- d) La revolución técnica en materia de transporte y telecomunicaciones;
- e) El sentido de superioridad de la civilización occidental y su carácter expansionista.

Durante este periodo, se establecen, por vez primera en la historia de la humanidad, rutas comerciales que enlazan los cinco continentes. Se pasa de una sociedad internacional compuesta por países europeos a una sociedad global.

Del Arenal distingue entre los conceptos de mundialización y globalización, define mundialización como:

La dinámica que lleva desde un mundo marcado por la existencia de distintas sociedades internacionales particulares, incluso sin contacto entre sí, existente a mediados del siglo XV, hasta un mundo caracterizado por la existencia de una sociedad internacional mundial y universal...una sociedad internacional donde el tiempo y el espacio se vuelven únicos y planetarios. (Del Arenal, 2008: 197)

Y globalización como la superación de “el espacio y el tiempo...como condicionantes de la actividad humana, en ámbito claves de la misma, perdiendo la importancia decisiva que tuvieron en el pasado” (Del Arenal, 2008: 219).

La mundialización sería el resultado del constante progreso tecnológico y social, que permite las acciones y la comunicación humanas de forma global e inmediata. La mundialización y la globalización generan cambios en todas y cada una de las actividades humanas, respecto a las relaciones internacionales fomentan y facilitan las acciones de diversos grupos sociales, entre ellos los llamados “actores internacionales.

Los nuevos actores internacionales.

Previo al análisis de los “nuevos actores internacionales”, se retomará el concepto de actor y específicamente el de “actor internacional”.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española¹, actor es el “participante de una acción o suceso”, un actor internacional sería aquel

¹ <http://lema.rae.es/drae/srv/search?id=g7jrCYUnW2x5ZdIUmp> última consulta el 21 de enero de 2015.

participante en un acción o suceso *internacional*. Rafael Calduch (1991) nos recuerda que el término fue acuñado por las teorías funcionalista y conductista, y después trasladado a las Relaciones Internacionales. En una primera aproximación, comenta que un actor desempeña un papel o rol en un contexto social previamente definido, es decir, el actor tiene capacidad de actuar; esta concepción supone que existe una sociedad o medio ambiente en el que es posible entablar una relación y que el actor es capaz de llevar a cabo dicha interacción. Reconoce que un participante activo y distinguido en un periodo determinado de la historia pueden no serlo más en otro periodo, lo que significa que las acciones deben ser consideradas relevantes para la sociedad en su conjunto en un periodo histórico determinado.

Calduch considera que un actor internacional es:

Todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada Sociedad Internacional. (Calduch, 1991: 2).

Proporcionando un conjunto de criterios para la identificación de los mismos:

- a) Por su naturaleza.
 - a. Territoriales. Actúan en función de la limitación y ocupación efectiva de un espacio geográfico. Estados.
 - b. Funcionales. Demuestran capacidad de acción internacional de acuerdo a las funciones que desempeñan, independientemente de si ocupan un territorio determinado. Organismos internacionales y Empresas transnacionales.
- b) Por su importancia de las funciones que desarrollan en la sociedad internacional.
 - a. Actores primarios. Estados.
 - b. Actores secundarios. El resto de los grupos sociales que realizan acciones internacionales, tomando en cuenta que todos los actores secundarios se encuentran al amparo de un Estado.

- c) Por su nivel de cohesión interna y su autonomía operativa en sus acciones internacionales.
 - a. Integrados. Unidades de decisión y actuación independientes de los miembros que los integran.
 - b. Agregados. Caracterizados por una débil estabilidad interior, junto con una escasa independencia o autonomía decisional y operativa en sus acciones internacionales.

La clasificación propuesta por Caldusch muestra a los Estados como actores internacionales en todos y cada uno de los criterios presentados, debido a la heterogeneidad que muestran, no hay duda que los Estados siguen siendo considerados los actores internacionales por antonomasia. La importancia de la clasificación propuesta radica en la posibilidad de incluir a otros grupos sociales asignándoles la categoría de actores. Si se tiene en cuenta los criterios de cohesión interna y autonomía operativa, podemos reconocer que los Estados no son un ente monolítico y pueden existir otros actores dentro del Estado y/o que forman parte del mismo que pueden llevar a cabo acciones internacionales.

Se debe tener presente el hecho de que el conjunto de “nuevos” actores internacionales (ONG, empresas transnacionales, gobiernos no centrales), constantemente han realizado acciones a nivel internacional, el cambio fundamental que se presenta en las décadas recientes radica en la importancia, diversidad y profundidad de dichas acciones.

Russel sostiene que las propiedades y características para que una entidad se considere un “actor internacional” tienen que ver con aspectos políticos y jurídico-formales. Considera tres atributos esenciales en la definición de un actor internacional: grado de autonomía; capacidad o habilidad para movilizar recursos, ejercer influencia y alcanzar los objetivos y; continuidad en la importancia de la funciones desarrolladas. Retoma la definición propuesta por Merle en la que entiende “por actor internacional toda autoridad, organismo, grupo e, incluso...toda persona capaz de desempeñar una función...en la escena internacional” (Russel, 2006: 18). Sintetizando la definición de Merle y

los atributos propuestos por Russel un actor internacional debe ser capaz de llevar a cabo acciones, articulando un objetivo u objetivos determinados, asignado recursos a lo largo de un periodo determinado.

En relación con el conjunto de factores que permiten y fomentan las acciones internacionales de los “nuevos” actores a escala global, Keohane y Nye señalan que a partir de la década de los setenta se presentan “contactos, coaliciones e interacciones a través de las fronteras estatales, que no son controladas por los órganos centrales de política exterior de los gobiernos” (Ortega, 2012: 21), dichas interacciones incluyen a los gobiernos no centrales, individuos, organizaciones religiosas, empresas y todo tipo de organizaciones no gubernamentales.

Samuel Huntington (1973) argumenta que entre los años de 1945 a 1970 las organizaciones transnacionales rompen el monopolio estatal en las RR. II. ya que: a) dichas organizaciones proliferaron en número de forma exponencial; b) crecen en tamaño; c) realizan tareas que no realizaban en el pasado; d) empiezan a operar en una escala global. El número de actores en la escena internacional se multiplica, los gobiernos subnacionales y las organizaciones transnacionales irrumpen en la escena internacional ejecutando acciones a escala global y/o regional que impactan a la sociedad internacional en su conjunto.

1.2 Gobiernos No-centrales en las Teoría de las Relaciones Internacionales.

Diversas teorías de la Relaciones Internacionales se han enfocado en analizar las actividades de los Estados-Nación, otorgándoles la calificación de “Actores principales”, dejando de lado al conjunto de gobiernos no centrales. El presente apartado analiza algunas de las corrientes teóricas centrándose en la visión que cada una de ellas propone en relación a los gobiernos locales.

Realismo.

El Realismo se desarrolla en el marco de la Guerra Fría y ha sido la corriente más influyente dentro del conjunto teórico de las RRII, Celestino Del Arenal (Salomón, 2002:3) reúne las principales características del Realismo como corriente teórica:

- Es una teoría orientada a la política práctica, la relación poder-enfrentamiento-hegemonía como fundamento de la política exterior;
- Está dominada por el pesimismo antropológico;
- La multitud de intereses hacen la armonía poco viable, la comunidad internacional es caótica;
- Todos los Estados actúan siguiendo sus intereses y buscan aumentar su poder;
- El interés nacional y el poder son elementos clave en la seguridad nacional;
- Los principios morales no pueden aplicarse a la acción internacional.

Dentro de la concepción realista, el Estado monopoliza el poder y existe una identidad entre los términos relaciones internacionales y relaciones interestatales. El realismo se centra en el Estado y no reconoce a los gobiernos no centrales como participantes de la “política exterior”.

Interdependencia Compleja.

Robert Keohane, clasificado por diversos autores como un teórico neorrealista Caldusch (1991) González, Ferguson y Mansbach, Ashley, Palomares Lerma, Barbé (Salomón, 2002), examina los tres supuestos realistas que integran dicho paradigma y propone un marco para el análisis de la realidad internacional, conocido como la Interdependencia Compleja (Keohane, 2001: 20). Definen la interdependencia como “dependencia mutua, considerando que en la política mundial...se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre Estados o entre actores en diferentes Estados” (Arenal, 2008: 208), reduciendo la autonomía de los mismos; contraponen el principio de interdependencia a los supuestos realistas, los cuales son:

1. Los Estados, como unidades coherentes, son los actores predominantes de la política mundial.
2. El uso de la fuerza es un instrumento, usable y efectivo, de política.
3. Existe una jerarquía en los temas de política mundial, la alta política, conformada por los asuntos de seguridad nacional, y la baja política encargada de los temas económicos y sociales.

Proponen un marco de análisis más amplio, que aunado a los supuestos realistas permitiría el análisis de la sociedad internacional en su conjunto. Consideran que la Interdependencia Compleja posee tres características fundamentales, que contrastan y complementan los supuestos realistas antes mencionados.

- Múltiples Canales conectan a las sociedades. Enlaces formales e informales entre órganos gubernamentales y no gubernamentales, existen relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. A diferencia del enfoque realista que asume la igualdad relaciones internacionales-relaciones interestatales.
- La agenda está compuesta por una diversidad de temas que no están ordenados jerárquicamente y demandan la atención de numerosas instituciones gubernamentales, la diferencia entre política interna y externa se vuelve difusa. Discrepando del supuesto realista de la jerarquía de los temas.
- El uso de la fuerza militar en contra de otro Estado podría ser una opción de política, siempre y cuando dicho Estado se encuentre dentro de “otra región”. Keohane aclara, el uso de la fuerza no es una opción para resolver un desacuerdo en relación a temas económicos al interior de un conjunto de países aliados.

Dos características de la Interdependencia Compleja resultan de gran importancia para los gobiernos no centrales, los múltiples canales de contacto y la diversidad de temas que conforman la agenda, características que se relacionan directamente. El incremento de los canales de contacto coincide claramente con el número de temas que conforman la agenda. A mayor número de temas en la agenda, el número de agentes involucrados tendera a

incrementarse. Los gobiernos no centrales son los responsables, normativamente, de un conjunto de temas y poseen la capacidad de servir como enlace entre las sociedades y al mismo tiempo, mediante sus acciones, incidir en la agenda.

Respecto a efectos de la creciente interdependencia (Keohane & Nye, 1988) se mencionan los siguientes:

- Erosión de la soberanía. El creciente nivel de interdependencia reduce la capacidad de los Estados de acción autónoma en la escena internacional. Se ha debilitado al Estado como “actor internacional”, aumentan los canales de contacto entre los diversos grupos sociales y los Estados, limitando la capacidad de acción autónoma de los mismos.
- Cambios en la naturaleza y distribución del “poder”. Con el aumento de la interdependencia se favorece el poder “blando” y se limita el poder “duro” o tradicional, aunado al incremento de los actores internacionales y la capacidad de los actores de establecer “las reglas del juego” o poder estructural.
- Evolución del concepto de seguridad. El concepto de seguridad evoluciona y se convierte en un término multidimensional, la seguridad incluye factores políticos, económicos, militares, sociales y ambientales. El incremento de actores internacionales incluye a su vez a, organizaciones no estatales que contraponen sus intereses a los de los Estados y actúan de forma transnacional, lo que implica la búsqueda de soluciones de seguridad a nivel internacional.

Este es el marco propuesto por el neorrealismo en torno a los gobiernos no centrales, les reconoce como actores internacionales aun cuando centra su atención en los procesos globales.

Sociología Histórica.

La concepción de las Relaciones Internacionales como sociología internacional surge en los años treinta del siglo XX, y se desarrolla a mediados del siglo como contraste de los planteamientos teóricos existentes. Arenal (1994:154) expone los elementos comunes de esta corriente:

- El estudio de las relaciones internacionales, es el estudio de ideas, conceptos y un conjunto de perspectivas. La capacidad de establecer leyes, regularidades y su capacidad de predicción son limitadas debido a la naturaleza y complejidad del medio social.
- Consideran que toda teoría de las relaciones internacionales posee componentes valorativos y normativos, por ende es imposible la edificación de una “ciencia neutral”.
- El enfoque sociológico constituye el punto de partida para el estudio de la realidad internacional, las relaciones interestatales y políticas forman parte de dicha realidad.
- Tratan de estudiar la realidad internacional de forma global y omnicomprendivamente, incluyendo todos sus aspectos.

Schwarzenberger define las relaciones internacionales como “las relaciones entre grupos, entre grupos e individuos y entre individuos que afectan de modo esencial a la sociedad internacional en cuanto tal” (1960: 41), se distingue de forma clara que no todas las relaciones entre grupos e individuos pueden afectar de “modo esencial a la sociedad internacional”. El problema radica en identificar dichas relaciones “esenciales”, con lo cual la idea del estudio de la realidad internacional de forma global queda en entredicho.

Raymond Aron define las relaciones internacionales como “relaciones entre unidades políticas, concepto que designa a las ciudades griegas, al imperio romano, a las monarquías europeas, a las repúblicas burguesas o a las democracias populares” (1985; 29), considera que no tiene importancia saber dónde terminan las relaciones internacionales, ni precisar en qué momento una relación interindividual deje de ser una relación internacional. Aron, sin embargo, centra su estudio en las relaciones interestatales. La sociología histórica reconoce que la sociedad internacional incluye otros actores además de los estados, sin embargo, concentra su atención en ellos, dejando de lado a la multitud de actores y fuerzas que conforman la sociedad internacional.

De acuerdo con Fred Halliday (Pastor, 2007: 3) el debate debe partir de ¿qué entendemos por Estado? Remarcando la necesidad de terminar con la concepción Nación-Territorio-Totalidad-Uniformidad y entenderlo como “un

conjunto específico de instituciones coercitivas y administrativas, diferentes del contexto político y social más amplio en el que están situadas” (Pastor, 2006:4) con la finalidad de entender la relación doméstico-externo en un contexto internacional.

Teoría de la sociedad global.

Octavio Ianni (1999), considera que la historia de la humanidad y el mundo puede dividirse en configuraciones determinadas: esclavismo, feudalismo, colonialismo, imperialismo y capitalismo; añade la que considera es la configuración de la sociedad contemporánea: el globalismo.

El Estado-nación y su asociación directa con el capitalismo se desarrollan y evolucionan a otra “configuración histórica”, el nacionalismo como principio de dicha asociación se fracciona y los Estados transitan a una sociedad que se desempeña en el ámbito transnacional. En el globalismo las:

Cosas, personas e ideas se desterritorializan y reterritorializan en otros lugares y duraciones...se hace imposible mantener la distinción ideológica entre “pueblos históricos” y “pueblos sin historia”, de la misma forma que entre “occidentales” y “orientales”. (Ianni, 1999: 95)

Las corporaciones transnacionales y los organismos internacionales toman el lugar de los Estados-Nación dentro de las estructuras de poder, se cuestiona la soberanía y hegemonía estatal.

Ianni considera que la teoría de la sociedad global se nutre de un conjunto de teorías sociales (1999: 101 y ss.):

- La teoría sistémica. En la teoría sistémica, las relaciones entre los Estados nacionales, los Organismos Internacionales, las entidades gubernamentales, las empresas transnacionales, los medios de comunicación y los grupos de interés conforman un sistema autorregulado, homeostático, capaz de mejoramiento y cambios. La

sociedad puede ser interpretada como un todo o centrar la atención en cada uno de los miembros del sistema. Eminentemente a histórica.

- La teoría marxista. Considera que el sistema capitalista de producción es en sí mismo un sistema “transnacional”, que sirve a su vez como proceso civilizatorio a nivel mundial, las relaciones procesos y estructuras que lo integran se desarrollan en el ámbito global, aun cuando existan centros que atraigan dichas relaciones. El capitalismo generaliza “las fuerzas productivas y las relaciones de producción, que comprenden el capital, la tecnología, la fuerza de trabajo, la división del trabajo social, el mercado, el planeamiento, la violencia, el derecho, las instituciones jurídico-políticas, las ideologías y otras producciones y articulaciones de la vida social” (Ianni, 1999: 106).
- La teoría weberiana. Permitiría interpretar el globalismo como un proceso de racionalización, mediante el cual, se pueden interconectar las diferentes realidades locales, regionales, nacionales y sus implicaciones.

El globalismo considera que el: capitalismo, sus relaciones y estructuras, ha sido básico en el establecimiento de ciertas instituciones e ideas a escala global; la teoría sistémica permite analizar a la sociedad como un todo en el que cada una de las partes es significativa; la teoría weberiana facilita el análisis histórico no contemplado en el teoría sistémica.

La sociedad deja de conformarse únicamente por Estados-Nación y se convierte en una sociedad transnacional, en la cual, los rasgos locales, regionales y nacionales se manifiestan de una forma global, y entre dichas manifestaciones las actividades de los gobiernos locales se desarrollan profusamente.

Teoría de la Información.

Manuel Castells (2001) argumenta que la sociedad de redes es una estructura social característica de la era de la información, una sociedad compuesta por nodos interconectados. Dicha estructura, es la forma en la que los humanos interactúan en las relaciones de producción, consumo, experiencia y poder en un marco cultural determinado, dentro de un desarrollo tecnológico organizado

alrededor de las tecnologías de la información, la ingeniería genética y las comunicaciones impulsadas por los circuitos integrados. Define poder como la capacidad de imponer la voluntad propia a los demás mediante el uso de violencia simbólica o física, y considera que las instituciones sociales se construyen con la finalidad de hacer cumplir las relaciones de poder en un periodo determinado. El Estado monopoliza la violencia física estableciendo una relación de poder.

La sociedad de redes altera las relaciones de poder y trastoca al Estado, la comunicación y los flujos de información a nivel global cuestionan la soberanía estatal, aunados a los magros resultados de la política pública se traducen en una falta de legitimidad. En palabras de Castells (2001: 49) el Estado se adapta y transforma, crea sociedades de estados-nación (Unión Europea) que le permiten compartir la soberanía reteniendo la capacidad de influencia; devolviendo poder a los gobiernos locales y las regiones que los componen con el fin de resarcir la pérdida de legitimidad, termina comentando:

El nuevo Estado no es, en general, un estado-nación. El Estado en la era de la información es un estado de red, un estado hecho a partir de una compleja red de poder compartido y toma de decisiones negociada entre instituciones internacionales, multinacionales, nacionales, regionales, locales y no gubernamentales. (Castells, 2001: 50)

Las redes descentralizan el poder y el proceso de toma de decisiones. Previamente a la sociedad de redes, el poder era ejercido por instituciones organizadas de forma jerárquica y con un “centro” definido, las redes difuminan los centros complicando el ejercicio de poder de forma jerárquica, obligando a los Estados a procesar instrucciones en los nodos de la misma. Las redes de información evitan al Estado-Nación coartando su soberanía. Castells considera que el Estado:

Reacciona ante su exclusión por parte de las redes de información transformándose en una red de estado... sus antiguos centros se desvanecen como tal y se convierten en nodos que comparten el poder y forman redes institucionales. (Castells, 2001: 54)

Aun cuando se mantienen las relaciones de poder los flujos de información tienden a esparcirse más allá de los centros y circulan libremente por los diversos nodos, limitando la capacidad del Estado de tomar decisiones autónomas.

Dentro de la sociedad de red, los gobiernos locales conforman un nodo dentro de la red y adoptan parte de la soberanía que los Estados-Nación les confieren, permitiéndoles ejercer poder dentro de la escena internacional. En la visión de Castells, los Estados soberanos descentralizan el poder con el fin de mantenerlo.

Diversas teorías de la Relaciones Internacionales reconocen que los Estados no son los únicos actores en la escena internacional, sin embargo, la mayoría de las corrientes teóricas se centran en los Estados como actores principales.

1.3 La actividad internacional de los gobiernos locales.

Las acciones internacionales de los gobiernos no centrales han generado un conjunto de vocablos que intentan definir dicho fenómeno, no existe un consenso académico sobre el término que explicaría de forma precisa dicha actividad. En la literatura podemos encontrar una multitud de conceptos que se refieren a la acción internacional de los gobiernos locales, entre ellos (Kuznetsov, 2011; 75): "Diplomacia Constitutiva-Diplomacia Federativa", "Diplomacia regional", "Diplomacia subestatal", "Microdiplomacia", "Diplomacia Multinivel", "Diplomacia catalítica", "Protodiplomacia", "Post-diplomacia". La mayoría de los cuales se refieren o exaltan determinadas actividades de los gobiernos, aplican a un determinado contexto y, la mayoría de ellos, pueden usarse como sinónimos de Paradiplomacia y viceversa.

John Kincaid propone el uso del término “Diplomacia Constitutiva” y lo define como *“the participation of regional and local governments in foreign policy making and international affairs”* (2010:1) . Bryan Hocking: introduce el concepto de “Diplomacia Multinivel”, en la cual, *“noncentral governments...are capable for performing a variety of goals at different points in the negotiating process”* (Kuznetsov, 2011; 66). La multitud de conceptos acuñados se refieren claramente a las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales y locales en la arena internacional.

El término “Paradiplomacia” fue acuñado por Rohan Butler en 1961, y de acuerdo con Kuznetsov (2011; 58) *“Butler identifies paradiplomacy simply as a kind of unofficial or secret negotiations that may take place in the shadow of the official diplomacy”*, diplomacia paralela, a la “sombra” de la diplomacia oficial. La noción actual del término, como acción exterior de los gobiernos subnacionales, es utilizada por vez primera por Ivo Duchacek (1984), que lo maneja como un sinónimo de “Microdiplomacia”, en un trabajo posterior aclara:

Global paradiplomacy consists of political functional contacts with distant nations that bring noncentral governments into contact not only with trade, industrial or cultural centers on other continents but also with various branches or agencies of foreign national governments (Aguirre, 1999:188).

Reemplazando el uso de Microdiplomacia por el de Paradiplomacia.

Noé Cornago define Paradiplomacia como:

Subnational governmental involvement in international relations, through the establishment of formal and informal permanent or ad hoc contacts, with foreign public or private entities, with the aim to promote socioeconomic or political issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences. (Cornago, 2000: 2).

El concepto propuesto por Cornago posee características interesantes que es necesario subrayar, incluye el establecimiento de relaciones formales e informales, a diferencia de otros conceptos que se enfocan en las relaciones formales. Las interacciones internacionales incluyen a otros gobiernos, entidades privadas, organismos internacionales, y cualquier otra dimensión dentro de sus competencias constitucionales.

La presente tesis opta por el término “actividad internacional”, por ser una categoría estable dentro del discurso teórico de las Relaciones Internacionales, que puede incluir cada uno de los conceptos mencionados sin ser limitativo, independientemente de las características de dichas acciones.

Las acciones internacionales de los gobiernos subnacionales y locales, como campo de estudio pueden enfocarse desde una multitud de disciplinas, siendo la ciencia política y las relaciones internacionales, dos de las disciplinas predominantes en dichos estudios. Sin embargo, es hasta la década de los ochenta con la publicación del número de otoño de la revista científica “*Publius*”(1984), con el impulso de la conferencia “*The provinces and Canadian Foreign Policy*” (1985) y el seminario organizado por Ivo Duchacek, Daniel Latouche y Garth Stevenson en noviembre de 1986, que se intenta desarrollar una teoría relativa a la actuación internacional de los gobiernos subnacionales en un contexto federalista.

En el número de otoño de la revista científica “*Publius*” participan prominentes investigadores del fenómeno, Ivo Duchacek propone una clasificación de las actividades internacionales de los gobiernos locales e identifica las causas de dicha participación; Niles Hansen ofrece una mirada a la cooperación transfronteriza entre gobiernos subnacionales de Francia y México. La Conferencia “*The provinces and Canadian Foreign Policy*” resulta de gran importancia debido a que fue la primera dedicada por completo al tema de la paradiplomacia, en ella participaron distinguidos académicos y las autoridades responsables de las actividades internacionales de las provincias canadienses de Alberta, Newfoundland, Ontario, Quebec y Saskatchewan (Keating y Munton, 1985). El seminario organizado por Duchacek se traduciría en la obra

“Perforated Sovereignties and International Relations. Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments” en 1988.

Para la década de los noventa se presenta una expansión del estudio de las acciones internacionales de los gobiernos no centrales, en al menos dos sentidos: el número de académicos interesados en el tema y las nacionalidades de dichos investigadores. En las décadas de los setenta y ochenta la mayoría de la investigación se producía en Canadá y los Estados Unidos de América, por un grupo reducido de académicos. A partir de la década de los noventa, con la caída del Muro de Berlín en 1989, el colapso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1991, la firma del Tratado de Maastricht en 1992 y el establecimiento del Comité de las Regiones en 1994, los gobiernos subnacionales del Europa y la ex URSS encuentran una oportunidad inmejorable de promover sus intereses (Kuznetzov: 83).

Flandes en Bélgica, Cataluña y Euskadi en España, aunados a los esfuerzos realizados por la provincia de Quebec en Canadá, representan a un conjunto de regiones caracterizadas por sus aspiraciones políticas, económicas y culturales que irrumpen en la escena internacional. En Septiembre de 1997 la Universidad del País Vasco financió un seminario que versaba sobre la experiencia en actividades internacionales de diversas autoridades regionales y subnacionales, de dicho seminario se deriva la publicación del número especial del journal *“Regional and Federal Studies”* que en sus once artículos intenta enfocar el fenómeno teórica y prácticamente, con una eminente participación de académicos europeos. Michael Keating, escribe acerca de los motivos, oportunidades y estrategias de las “regiones” en su actuar internacional; Brian Hocking aborda el concepto de “actor” relacionándolo con la inserción de los gobiernos locales en la arena internacional; Noe Cornago se adentra en la dimensión local y regional de la seguridad internacional y su relación con diversos problemas Políticos; Iñaki Aguirre emprende un análisis del concepto de paradiplomacia intentando una definición del mismo.

La descentralización del poder hacia las ex Repúblicas Soviéticas produjo un creciente interés académico que se tradujo en el proyecto *“Regionalization of*

the Russian Foreign and Security Policy”, organizado por el Center for Security Studies and Conflict Research (CSS), en Zurich, Switzerland (ISN, 2000). Lo que contribuyó a la expansión del estudio de la paradiplomacia más allá de Europa.

En relación con las ex Repúblicas soviéticas Cornago (2000: 6) afirma que las relaciones intergubernamentales entre Moscú y las regiones se modificaron radicalmente debido al colapso de la Unión Soviética en un contexto de creciente incertidumbre económica y dispar influencia política. Las regiones demandaban recursos económicos e influencia política tanto al interior como al exterior.

Para la primera década del siglo XXI, Cornago (2010) argumenta que se ha presentado una Normalización de las actividades internacionales de las entidades subestatales. Define Normalización como (2010: 14) “*a mode of control that recognizes an otherwise deviant practice as valid, while the limits of these practices are fixed and carefully monitored*”.

Normalización entendida como aceptación de los Estados nacionales de las actividades internacionales de sus gobiernos subestatales y el intento de los mismos de controlar dicho activismo mediante prácticas políticas y legales.

Para los efectos de la tesis, se opta por un enfoque amplio del concepto de paradiplomacia y se iguala a las acciones y actividades internacionales de los gobiernos no centrales².

Se define actividad internacional como: la búsqueda e involucramiento por parte de gobiernos no centrales en relaciones, interacciones y/o contactos, formales e informales, con instituciones, entidades, organismos públicos o privados a nivel internacional, con el fin de impulsar y facilitar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley.

El concepto anterior está centrado en las acciones internacionales de las autoridades locales, indistintamente de las formas y contenidos, a diferencia de

² Los términos de: gobiernos no centrales, gobiernos sub-nacionales, gobiernos municipales y gobiernos locales, serán usados como sinónimo a lo largo del trabajo de investigación.

los conceptos propuestos en la sección anterior que intentan definir dichas actividades centrándose en diferenciarlas de las actividades diplomáticas de los Estados u orientan su definición conteniendo dichas actividades dentro del proceso diplomático nacional.

Capítulo 2. La reforma política y del Estado y el municipio en México.

2.1 Federalismo y Reforma del Estado en México.

En México se inició una reforma estructural del Estado en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1988, la cual se continuó y profundizó en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari 1988-1994. En dichos periodos el Estado mexicano pasa de ser un ente protector del mercado interno a uno promotor de la apertura comercial, de un aparato burocrático extenso a uno más reducido, de un alto nivel de intervención estatal en la vida pública nacional a ser un regulador de la misma.

El municipio se ve inmerso en la dinámica de la reforma del Estado, sin embargo, son pocas las menciones que merece en la literatura relativa a la reforma en México. Este apartado analiza las reformas constitucionales de los años 1983 y 1999, circunscribiéndolos al proceso general de la reforma, examinando las consecuencias que la reforma tiene en la institución municipal.

2.1.1 La Reforma del Estado en México.

El proceso de reforma del Estado, la reconfiguración y redefinición de las relaciones Estado-Sociedad, responde a las preguntas ¿cuál es el Estado que se quiere construir? ¿Cuáles son -deben ser- las relaciones del Estado con los diferentes grupos sociales? (Fluery, 1999). En términos prácticos la reforma, puede subdividirse en cuatro problemas interdependientes (Bresser, 1998).

- La delimitación del tamaño del Estado.
- La redefinición del papel regulador del Estado.
- La capacidad financiera y administrativa del gobierno de implementar decisiones políticas.

- La capacidad del gobierno de mediar intereses, entre dos a más grupos sociales. Garantizar legalidad y legitimidad.

Aun cuando en varios países del mundo se abordó el tema de la reforma del Estado a partir de los años setenta (Revueltas, 1993), en México es hasta la década de los ochenta cuando se inicia el proceso de transformación del Estado. Sonia Fleury establece un conjunto de factores económicos, políticos y sociales, que determinan el inicio y contenido del proceso de reforma. Identifica tres factores generales, globalización económica, democratización y rediseño de las políticas públicas, y gobernabilidad.

- Globalización Económica. En las décadas de los sesenta y setenta el mundo transitaba a una interconexión de los mercados nacionales y su integración al mercado mundial, gracias a la reducción progresiva de los costos de transporte, la creciente disponibilidad de medios de comunicación. La liberalización económica y su integración al mercado financiero modifican el papel de los Estados, específicamente, un cambio de los modelos de crecimiento por sustitución de importaciones, que implicaban la protección del aparato productivo nacional y al Estado como promotor y generador del crecimiento económico.
- Democratización y rediseño de las políticas públicas. La democratización conlleva una redefinición de las relaciones de poder. La necesidad de la ciudadanía de participar y vigilar las acciones gubernamentales, fomentó un proceso de institucionalización democrática y participación ciudadana que se enfrentaba a un sistema político centralista y autoritario. La democratización devolvió a los gobiernos subnacionales la capacidad de incidir en el proceso de creación y atención a políticas públicas, que anteriormente eran diseñadas y aplicadas desde el gobierno federal.
- Gobernabilidad. El concepto de gobernabilidad pasó de referirse exclusivamente a la capacidad estatal de gobernar, ganando el adjetivo “democrática”. La gobernabilidad democrática es la aptitud de sistema democrático de autogobernarse y enfrentar los desafíos y oportunidades que se la presentan (Práts, 1996).

La reforma del Estado en México se enfocó en los temas descritos por Fluery y Pereira, con ajustes relacionados al país:

- La apertura económica y la reorganización del aparato productivo nacional.
- El redimensionamiento del aparato estatal.
- La reforma política.

La apertura económica y la reorganización del aparato productivo.

La crisis de la deuda que vivió el país en la década de los ochenta fue prueba evidente de la necesidad de diversificar las fuentes de ingresos de la hacienda pública, dependiente del petróleo y la deuda pública, y la incapacidad de la economía nacional de adaptarse a las nuevas condiciones existentes de competencia. El país necesitaba atraer inversión extranjera que sirviera como fuente de ingresos y volver competitiva una planta productiva acostumbrada a las políticas proteccionistas implementadas por el gobierno mexicano. Las medidas implementadas por el gobierno fueron las siguientes (Bazdresch, 2009):

- Liberalización del comercio exterior, mediante la reducción y eliminación de las medidas proteccionistas. Eliminación y reducción de impuestos a la importación y exportación.
- Eliminación de subsidios a la planta productiva nacional. Mediante la introducción de precios de mercado, en bienes y servicios provistos por el gobierno.
- La incorporación de México al GATT en 1986, incluyéndolo en la negociación internacional en asuntos de comercio. La participación en la Organización Mundial del Comercio a partir del primero de enero de 1995.
- La restructuración del aparato productivo mediante el fomento de políticas desreguladoras que fomentan la competencia.
- La transformación de un Estado promotor del desarrollo económico a un Estado regulador de la economía.

El redimensionamiento del aparato estatal.

El cambio de modelo de participación del Estado como generador de desarrollo económico a regulador del mismo, hacia evidente la necesidad de redimensionar el tamaño del aparato estatal con la finalidad de convertirlo en un ente de ágil reacción ante los cambios sociales, políticos y económicos que se presentaban en el país y el mundo. El país, durante las décadas previas, experimentó un crecimiento sostenido del aparato burocrático, especialmente del aparato federal, que impedía la rápida reacción y la aplicación de políticas públicas. La finalidad era reducir el tamaño del Estado con el objetivo de volverlo eficaz y eficiente (Bazdresch, 2009). Entre las medidas implementadas se encuentran:

- Se reformó la Constitución, se incluyó la planeación del desarrollo con el propósito de ordenar los programas y objetivos del ejercicio de gobierno y evitar acciones derivadas de la voluntad del gobernante en turno.
- Se desincorporan un gran porcentaje de entidades paraestatales. En 1982 existían 1155 entidades paraestatales, en 1988 solo 688 permanecían incorporadas al gobierno, para 1994 su número se redujo a 215 entidades (De la Madrid, 1995).

La Reforma Política.

Siguiendo con la propuesta de Sonia Fleury, se resume la reforma política como la búsqueda de una nueva relación entre el Estado y la Sociedad mexicana. En 1997, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió el control del Congreso de la Unión³, lo que formó parte de un proceso de reconfiguración del poder en las instituciones mexicanas que inició en 1977 (Tagle, 2006) pasó por las elecciones presidenciales de 1988 y continuó en el año 2000 con la victoria electoral del Partido Acción Nacional (PAN). Con la

³ Según los datos del Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral, obtuvo solo 239 diputados de los 500 que se eligieron. Ver datos en: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html> Última consulta el 21 de enero de 2015.

pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 se inicia el proceso de apropiación y recuperación de las atribuciones⁴ que eran ejercidas por el ejecutivo federal, forjando una reconfiguración del poder dentro de las instituciones mexicanas.

El resultado, del control ejercido por dicho partido durante más de 70 años fue la centralización del poder en la figura del presidente de la República, aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 40 que es la voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en lo relacionado a su régimen interior y unidos en una federación (DOF, 2009). El presidente de la República ejercía lo que Carpizo (Meyer, 2000) llamaba “poderes metaconstitucionales”.

En diciembre de 1977, con la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales (LOPPE) (INE, 2014), se inició la reforma política en el país, la LOPPE establecía la estructura de un colegio electoral, otorgaba el registro al Partido Comunista, abría la posibilidad de las coaliciones, brindaba tiempos oficiales de radio y televisión a las fuerzas políticas, la inclusión de la representación proporcional garantizando la presencia de las distintas fuerzas políticas y el aumento del número de representantes que integraban la Cámara de Diputados, pasando de 186 a 400.

En 1988 se fractura el mecanismo electoral, que no se encontraba preparado para enfrentar procesos electorales de competencia y alternancia, en los niveles estatal y federal de gobierno. Bajo la sombra de fraude en las elecciones presidenciales de 1988, se expide en 1990 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que da lugar a la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el 11 de octubre de 1990⁵. Entre las principales modificaciones que sufrió el IFE de 1990 al 1996 se encuentran las siguientes: en 1993 se instaura la capacidad del instituto para establecer

⁴ En gobierno a nivel federal, aun cuando ya existían congresos locales y gobiernos estatales que habían alternado al partido gobernante.

⁵ Con información la página oficial del Instituto Nacional Electoral. (INE) <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/> Última consulta el 21 de enero de 2015.

topes de campaña, en 1994 se amplía la influencia de los consejeros ciudadanos en la toma de decisiones, para 1996 se elimina el voto del poder ejecutivo dentro de los órganos de decisión del instituto.

La LVII Legislatura del Congreso de la Unión inició un proceso de descentralización del ejercicio del poder público en México,⁶ (Aguayo, 2010) en el periodo 1997-2000, y con ello se originó un proceso democrático que opuso resistencia a la concentración del poder en el presidente de la República. Con lo cual se modifican las relaciones de poder previamente establecidas, así que la coordinación entre los poderes de la Unión y los distintos niveles de gobierno, y la atribución de competencias tomó una importancia renovada.

Cuando Vicente Fox, postulado a la presidencia por el Partido Acción Nacional (PAN), derrotó a Francisco Labastida, candidato del PRI⁷, la descentralización del poder inicia un camino ascendente, ya que se fortaleció el poder de los gobernadores, la mayoría de los cuales formaba parte del PRI, quienes carentes del jefe natural que habían tenido por décadas (Aguayo, 2010; Meyer, 2005) buscaron una nueva forma para relacionarse con el Poder Ejecutivo federal.

Este es el marco, dentro del cual se lleva a cabo la reforma al municipio en México, que será analizada en los siguientes apartados.

2.1.2 El municipio y la Reforma del Estado en México.

En México, durante gran parte del siglo XX, 1940-1994, se establece una centralización del poder político en la figura presidencial, que anula en la práctica la figura de la República Federal establecida en la Constitución, mina las bases del federalismo, al minimizar la actuación de los poderes legislativo y judicial de la federación, y las entidades federativas. Lo que provocó que dichas

⁶ Aun cuando existían experiencias del “alternancia” a nivel local de gobierno.

⁷ Véase resultados en: <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>
Última consulta el 21 de enero de 2015.

instituciones no tuvieran un desarrollo fomentado en su autonomía establecida en la Ley.

Las instituciones de los tres órdenes de gobierno y los organismos que gozaban de autonomía constitucional actuaban en la realidad como subordinados del Ejecutivo Federal. Este centralismo se reflejaba en la actuación de los gobiernos estatales y la administración del municipio que implementaban políticas acordes a la visión del ejecutivo federal y cada vez más alejados de las necesidades y capacidades de la administración estatal y municipal.

Las funciones legislativas y ejecutivas de gobierno se distanciaron de las necesidades de la población de cada entidad y se supeditaron a las políticas determinadas por el ejecutivo federal.

A nivel municipal, la reforma constitucional de 1983 responde a la necesidad del gobierno federal de garantizar la viabilidad municipal, ya que la Ley de Coordinación Fiscal de 1980 sustrae de los niveles estatal y municipal de gobierno gran parte de las capacidades recaudatorias que poseían. La federación centraliza las fuentes de ingreso más dinámicas y cede las fuentes de ingreso relacionadas con la propiedad a los gobiernos estatal y municipal. La administración de la hacienda pública podría considerarse autónoma únicamente por el lado de los gastos.

De esta forma el otorgamiento de administrar libremente la hacienda municipal se incluye en la dinámica de la centralización en la figura presidencial, debido a la concentración de las decisiones de política en la figura presidencial y supeditando el gasto público a dichas decisiones. Dicha reforma fue iniciativa del ejecutivo federal, por lo tanto, se considera que la reforma de 1983 no responde claramente a la dinámica de la reforma del Estado.

En 1999 se exponen nueve iniciativas de reforma, presentadas por cuatro de las cinco fracciones parlamentarias que conformaban la Cámara de Diputados Federal (Fernández, 2004), la única excepción fue el Partido Verde Ecologista de México. Entre los principales resultados de la reforma se encuentran:

- Se fortalece el federalismo. Con el reconocimiento de los municipios como suscriptores del pacto federal y, a semejanza de la Federación, adoptarán un gobierno republicano, representativo y popular.
- Son la base de la división territorial. Se afirma que las entidades federativas y con ello la federación están constituidas por municipios.
- Son la base de la organización política y administrativa. El municipio se convierte en la instancia básica de autoridad y ejercicio de poder, y coexiste con las entidades federativas y la federación. El gobierno municipal se convierte en el primer ejecutor de política pública mediante los servicios municipales y el primer receptor de las necesidades de la población.
- Se fortalece la autonomía municipal. Al reconocer al municipio como “libre” en relación a las competencias territoriales que se le brindaron y su reconocida capacidad de autorregulación mediante la capacidad reglamentaria.

Se puede argumentar que la reforma constitucional de 1999, responde al proceso de Reforma del Estado iniciado en México en 1977 y continuada a lo largo del siglo XX, en un proceso de descentralización del poder largamente concentrado en el ejecutivo federal. Y la reforma responde a la recuperación de las atribuciones constitucionales por parte del Poder Legislativo en México.

Los principales efectos (Merino, 2010) de las reformas constitucionales en los municipios mexicanos son:

- El municipio se convirtió en un nivel de gobierno con atribuciones y capacidades propias.
- Se promovió la alternancia municipal y la representación plural hacia dentro de los ayuntamientos mediante la fórmula de los regidores.
- La hacienda municipal, paulatinamente, adquirió la capacidad de generar políticas destinadas a la atención de los ciudadanos, sin la intervención, directa, de la federación y las entidades federativas.
- Los municipios empiezan a explotar la capacidad reglamentaria garantizada en la Constitución.

De esta manera, los procesos políticos aunados al proceso de reforma del Estado en México han impulsado el federalismo.

Etimológicamente, el término federalismo proviene de la voz latina *foedus* que significa alianza (Cruz, 2004). La Real Academia de la Lengua Española define el federalismo como el espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados.⁸ Johannes Althusius (Benoist, 1999) establece en el siglo XVI las características básicas de la teoría federalista, dice que un Estado debe su creación a una unión de regiones y/o provincias, cada uno de los integrantes de la federación pierde la soberanía “absoluta” y se establece un conjunto de relaciones de reciprocidad entre ellos.

Hamilton, James Madison y John Jay (2001) en su obra clásica *El federalista* definen el federalismo como la “unidad de la diversidad” caracterizado por la autonomía e independencia de las organizaciones estatales que deciden consolidar el pacto federal. De acuerdo con Tonatiuh Guillén (1999), el federalismo es una forma de organización del poder político, de estructurar al Estado, en la cual existen al menos dos niveles de gobierno, cada uno con un conjunto determinado de responsabilidades y atribuciones, dotados de independencia política recíproca; conserva la idea de un Estado federal común, constituido por un gobierno nacional, general o federal y por un número de gobiernos de unidades territoriales, entre los cuales se suprime toda relación de dominación o subordinación.

Así, se puede decir que el federalismo es una forma de organizar el gobierno, en el cual, entidades político-administrativas autónomas e interdependientes, con un territorio propio, generalmente colindantes entre sí, que comparten un conjunto de población con una historia, lengua y tradiciones comunes, formalizan un pacto que las regirá, de común acuerdo, cediendo parte de su soberanía a un poder superior, creando con esto un nuevo ente que las aglutina.

⁸Diccionario de la Real Academia Española, disponible en http://buscon.rae.es/drae/?type=3&val=cultura&val_aux=&origen=REDRAE Última actualización el 21 de enero de 2015.

Algunas características (Tena, 1995; Cabrero, 2007; Cruz, 2004; Shaw, 2007) de los regímenes federales son:

- División territorial. Cada uno de los distintos órdenes de gobierno mantiene una parte de su soberanía, en todos aquellos asuntos que se circunscriben a su demarcación territorial.
- Cada orden de gobierno conserva su autonomía en los asuntos de su competencia. Aquellos de interés común de los integrantes, son resueltos por el poder federal.
- Las responsabilidades y políticas del orden federal tienen jurisdicción sobre todo el territorio de la nación, como sucede con la política monetaria y la seguridad nacional.
- Participación de los integrantes de la federación en la toma de decisiones que atañen a la misma, a través de órganos de decisión colectivos, con representación de los integrantes de la federación.
- Se contraen una serie de derechos y obligaciones. El pacto federal es una relación contractual, los derechos, obligaciones y competencias son establecidos por escrito, específicamente en la Constitución Política.

Consecuentemente, entre las principales características de los regímenes federales se encuentran las siguientes: un pacto político signado a través de una Constitución, para crear un nuevo nivel de gobierno que incluye al territorio de los firmantes, los cuales conservan un fragmento de su soberanía en los asuntos relacionados con su ámbito geográfico, pero ceden algunas facultades a favor de un gobierno que los representa a todos. En éste, se crean instancias de representación legislativa encargadas de crear los instrumentos vinculantes suficientes que permitan la toma de decisiones colectivas, de cuya aplicación se encarga un poder ejecutivo nacional.

La división constitucional de capacidades y competencias entre órdenes o niveles de gobierno se divide en tres categorías: federal, unitario y confederado. Un país de tipo unitario tiene un gobierno único o de varios niveles y el control de las funciones de gobierno recae en el gobierno central. En una confederación, el gobierno central depende de las entidades

constitutivas y, regularmente, no posee capacidades autónomas de gasto, ni de fijación de impuestos (Shaw, 2007).

Los sistemas federales, de acuerdo a la teoría, poseen atributos positivos y negativos. Entre los atributos se encuentran (Flamand, 2010):

- Atributos positivos.
 - Provisión eficiente de los bienes y servicios públicos a cargo del gobierno. Los sistemas federales promueven la competencia y la asignación eficiente entre los distintos órdenes de gobierno, lo que les permite responder a las preferencias de mejor forma.
 - Acuerdos democráticos más eficientes. Cada orden de gobierno cumple una función determinada, los gobiernos locales se encuentran cerca de los electores optimizando las políticas públicas.
- Atributos negativos.
 - La competencia entre las diferentes unidades sub-nacionales provocaría efectos indeseados. En el caso de la competencia por la atracción de inversión, los gobiernos locales tienden a suavizar los estándares ambientales y establecer incentivos fiscales que merman la hacienda pública.
 - El proceso de descentralización del poder podría impulsar el nacimiento y consolidación de “caciquismos locales”. El caso mexicano es prueba de ello.

En el caso mexicano, la estructura del Estado, las principales facultades, obligaciones y derechos por nivel de gobierno se encuentran contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se presentan las tablas 1, 2 y 3 que contienen dichas disposiciones agrupadas por nivel de gobierno. Al analizar dichas disposiciones se distingue claramente la diferencia entre Nación, Estado, Federación, Entidades Federativas y Municipio.

Tabla 1 Facultades correspondientes al Estado y la Nación.

Tipo de Atribución	Disposición	Artículo. Constitucional
El Estado	Corresponde al Estado la rectoría sobre el desarrollo nacional.	Artículo 25.
El Estado a través del Ejecutivo Federal.	El establecimiento de un Sistema Nacional de Planeación Democrática.	Artículo 26.
La Nación con la administración del Ejecutivo Federal.	La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación	Artículo 27.
Estado	La capacidad de impartir la justicia agraria.	Artículo 27.
Estado.	No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva	Artículo 28.
Estado	El Estado tendrá un banco central	Artículo 28.
Estado	Organización y funcionamiento de un Registro Nacional de Ciudadanos.	Artículo 36.

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 2 Facultades concurrentes

Tipo de Atribución	Disposición	Artículo Constitucional
Concurrente. Federación, Estados y Municipios	Promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria.	Artículo 2
Concurrente. Federación, Estados y Municipios.	Impartir educación –laica y gratuita– preescolar, primaria y secundaria.	Artículo 3.
Concurrente. Federación, Estados y el Distrito Federal.	Bases que regirán el derecho de acceso a la información.	Artículo 6.
Concurrente. Federación, Estados y el Distrito Federal.	Se garantizará la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores.	Artículo 17.
Concurrente. Federación, Estados y el Distrito Federal.	El establecimiento de un sistema integral de Justicia.	Artículo 18.
Concurrente. Federación Estados y Municipios.	El Ministerio Público y las instituciones deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública	Artículo 21.
Concurrente. Estados, Distrito Federal y Municipios.	Capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos	Artículo 27.
Federación, Estados y el “pueblo mexicano”	El pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos	Artículo 40.
Federación. Estados y el Distrito Federal.	Establece las partes que integran la nación.	Artículo 42.
Federación. Estados y el Distrito Federal.	Establece las partes que integran la federación.	Artículo 43.
Concurrente. Federación y Estados.	El derecho de iniciar leyes o decretos	Artículo 71.
Congreso de la Unión y Legislaturas Locales	Establecer las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.	Artículo 109.
Estados y Municipios.	Bases de la organización municipal.	Artículo 115.

Tipo de Atribución	Disposición	Artículo. Constitucional
Federación, Estados y Municipios.	Establece la obligación de manejar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.	Artículo 134.
Estados y Federación.	Las facultades no concedidas a la federación se reservan a los estados.	Artículo 124.

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tabla 3 Facultades Exclusivas.

Tipo de Atribución	Disposición	Artículo. Constitucional
Federación	Únicamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada.	Artículo 16.
El "Estado"	Corresponde al Estado la rectoría sobre el desarrollo nacional.	Artículo 25.
Estado	El Estado tendrá un banco central	Artículo 28.
Federación a través del titular del Ejecutivo.	La capacidad de suspender garantías	Artículo 29.
Ciudadanos	Obligación de contribuir para los gastos públicos de los 3 órdenes de gobierno.	Artículo 31.
Ciudadanos	Obligación de inscribirse en el catastro de la municipalidad.	Artículo 36.
Federación	División del Supremo Poder de la Federación.	Artículo 49.
Federación.	La composición del Poder Legislativo	Artículo 50.
Federación	Facultades del congreso de la Unión.	Artículo 73.
Federación.	Admitir nuevos Estados a la Federación.	Artículo 73 I
Federación	Imponer las contribuciones para cubrir el presupuesto.	Artículo 73 VII
Federación	Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.	Artículo 74.
Federación	Facultades Exclusivas del Senado.	Artículo 76.
Federación	Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.	Artículo 79
Federación	El Supremo Poder Ejecutivo	Artículo 80

Tipo de Atribución	Disposición	Artículo. Constitucional
Federación	Facultades y Obligaciones del Presidente.	Artículo 89
Federación	Del Poder Judicial	Artículo 94.
Federación	La Suprema Corte de Justicia.	Artículo 105
Poder ejecutivo local, poder legislativo local y poder judicial.	Manejo indebido de recurso y fondos federales.	Artículo 108
Congreso de la Unión y Legislaturas Locales	Establecer las leyes de responsabilidades de los servidores públicos.	Artículo 109.
Estados.	División de los Poderes dentro de los Estados.	Artículo 116.
Estados.	Restricciones al poder de los Estados.	Artículos 117 y 118
Estados	Obligación de los Estados de cumplir las leyes federales.	Artículo 120.
Distrito Federal.	División de los Poderes dentro del Distrito Federal.	Artículo 122.
Congreso de la Unión.	Establecer leyes en materia de trabajo y previsión social.	Artículo 123.
Federación	No podrá realizarse ningún pago que no esté previsto en el PEF o en otra ley posterior.	Artículo 126.
Federación.	Facultad del Congreso de la Unión de Legislar en Materia de culto público.	Artículo 130.
Federación	Facultad del Congreso de la Unión de gravar las mercancías que se importen, exporten o transiten por el territorio nacional.	Artículo 131.
Federación, Estados y Municipios.	Establece la obligación de manejar los recursos económicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.	Artículo 134.

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2. Marco jurídico de las Relaciones Internacionales para los municipios en México.

Se mencionó, la importancia de la asignación de competencias y responsabilidades dentro de los regímenes federales. Este apartado analiza brevemente dichas atribuciones en materia de relaciones internacionales para los tres órdenes de gobierno en México, se examinan: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Sobre Celebración de Tratados, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (DOF, 2013) en su Artículo 89 establece como facultades del Ejecutivo Federal la dirección de la política exterior y la celebración de tratados internacionales, observando los principios de: autodeterminación de los pueblos, la no intervención, solución pacífica de controversias; la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales. En materia de política exterior la asignación de competencias recae totalmente en la federación. Si los términos “política exterior” y “Relaciones Internacionales” son tomados como sinónimos, los estados y municipios mexicanos serían incapaces de actuar internacionalmente.

La Ley Sobre Celebración de Tratados (DOF, 1992), estipula que el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos es el único capaz de celebrar tratados internacionales. Reserva la capacidad de signar “acuerdos interinstitucionales” al resto del sector público mexicano, con el deber de mantener informada a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de cualquier “acuerdo” que pretendan celebrar, la SRE emitirá un dictamen de procedencia y lo inscribirá en el registro respectivo, el Registro de Acuerdos Interinstitucionales (RAI). La Ley no contempla mecanismo alguno en caso que alguna dependencia incumpla esta medida, el Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada menciona que después de realizado el dictamen

de procedencia y en caso que el gobierno local decida no tomar en cuenta dicho dictamen, la SRE decidirá si inscribe el acuerdo dentro del registro respectivo o no.

La Secretaría de Relaciones Exteriores de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, 2013), tiene entre sus funciones la promoción y coordinación de las entidades de la administración pública federal (DOF, 2013). El Reglamento Interior de Secretaria de Relaciones Exteriores (DOF, 2012), autoriza a la Consultoría Jurídica la emisión de los dictámenes de procedencia en materia de acuerdos interinstitucionales, artículo 13 XVI, y la inscripción de los mismos en el registro, artículo 13 XV. La Dirección General de Coordinación Política (DGCP) es la encargada de promover y coordinar las acciones de los tres órdenes de gobierno en materia internacional, al interior y exterior del país.

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (DOF, 2011) centraliza las acciones de cooperación internacional en el gobierno federal, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). En ella se incluye la participación limitada de los gobiernos estatales y municipales. De esta forma la política exterior y la cooperación internacional son áreas centralizadas por la federación.

Bajo este marco, la acción internacional de las entidades federativas se fundamenta en el Artículo 124 constitucional, que limita las facultades federales a las explícitamente establecidas en la Constitución. El municipio mexicano normativamente, ostenta una facultad explícita en materia de relaciones con el exterior, está limitado a la firma de acuerdos interinstitucionales; sin embargo la acciones internacionales de los municipios mexicanos rebasan, visiblemente, dicha limitante, basados en lo que Shaw (2007) llama el “poder residual”, es decir, todas aquellas áreas no exclusivas de la federación y/o las entidades federativas en las leyes vigentes que representan un área de oportunidad para el municipio mexicano.

2.3. La Secretaría de Relaciones Exteriores y las acciones internacionales de los Gobiernos locales en México.

Con motivo de la entrada en vigor de la Ley sobre Celebración de Tratados, el proceso de reforma del Estado y la creciente actividad internacional desarrollada por los gobiernos locales en el país a partir de la década de los noventa, la SRE inició un proceso de reorganización administrativa que se resume a continuación:

- El Reglamento Interior de la Secretaría, incluía como responsabilidad de la Dirección General de Delegaciones (DGD) “coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y representaciones de México en el exterior a una mayor desconcentración de las relaciones internacionales del país hacia los estados y municipios” (DOF, 1998). Creaba la Unidad de Coordinación y Enlace (UCE), que tenía como fin el establecimiento de un canal de comunicación permanente y formal con el poder legislativo federal.
- Agosto de 2001, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, se crea la Dirección General de Enlace Federal y Estatal (DGEFE) “cuya responsabilidad consistió en orientar y apoyar a los estados y municipios en su cada vez más dinámica vinculación internacional”, y entre sus responsabilidades se encontraba “promover y dar seguimiento a los acuerdos de hermanamiento que los gobiernos de los estados y municipios suscriban con el exterior (SRE, 2009). También se crea la Dirección General de Enlace Político (DGEP), área que retoma las funciones de la UCE.
- En 2002, la SRE dispuso la supresión de la DGEFE, dejando la responsabilidad de apoyo a estados y municipios a la Dirección General de Comunidades Mexicanas en el Exterior (DGCME).
- En 2003, el Titular de la SRE, consideró que era conveniente que la DGEP asumiera las labores de “vinculación y atención de las iniciativas internacionales de los gobiernos estatales y municipales de México”,

estos cambios se reflejaron en el Reglamento Interior de la Cancillería de 2004.

- En 2009, se reformó el Reglamento Interior de la Cancillería, la DGEP se convirtió en la Dirección General de Coordinación Política, oficina que depende, entre otras, del Titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Las principales acciones desarrolladas por la DGCP, en materia de gobiernos locales son las siguientes (SRE, 2009):

- Establecer los mecanismos de coordinación entre la SRE y los gobiernos locales.
- Coordina la atención a solicitudes de gobiernos extranjeros, que desean establecer contacto con autoridades locales en México.
- Fomenta la participación de los gobiernos locales en programas de cooperación.
- Respalda el establecimiento de acuerdos interinstitucionales iniciados por los estados y municipios, dando seguimiento y apoyo
- Facilita la generación de agendas de trabajo para autoridades y locales que pretendan desarrollar giras internacionales.
- Impulsa eventos orientados estudiar, difundir y entender la política exterior mexicana, enfocados a los gobiernos locales.
- Favorece una mayor colaboración de estados y municipios en acciones internacionales.

El Manual Operativo para internacionalizar un gobierno local mexicano del Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada (MOPROMEHCID), detalla dichas acciones, y destaca el hecho, que el proceso de reorganización administrativa fue reflejo de la Ley de Celebración de Tratados y la creciente actividad internacional desarrollada por los gobiernos locales en el país.

De igual forma, el enfoque conceptual de la SRE hacia las actividades internacionales de los gobiernos locales fue modificándose, en junio de 2003 (SRE, 2009) el término utilizado era “Diplomacia Federativa” y lo igualaban a

conceptos como “paradiplomacia” y “diplomacia local”, definidas como el ejercicio de la creciente participación de los estados y municipios del país en las relaciones internacionales. La SRE limitaba la acción internacional de los gobiernos locales a la firma de acuerdos interinstitucionales, específicamente “Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance” y “acuerdos de cooperación” enmarcados en la cooperación internacional para el desarrollo.

La Guía de Recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México (SRE, 2014), establece que no pretende ahondar en la conceptualización y se decanta por los “*términos acción exterior o internacional y vinculación internacional en referencia a las actividades internacionales de los gobiernos locales...a diferencia de la diplomacia como herramienta de la política exterior que ejecuta el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores*”. La SRE opta por un concepto amplio, sin diferenciar acciones formales e informales, aun cuando su labor se identifica con la firma de acuerdos interinstitucionales de cooperación internacional y/o de hermanamiento.

La principal diferencia entre el MOPROMEHCID (2009) y la Guía de Recomendaciones de 2014 radica en el enfoque de la SRE hacia la acción internacional de los gobiernos locales, el MOPROMEHCID tiene como objetivo establecer:

Una guía para los órdenes de gobierno estatal y municipal con el propósito de que éstos tengan las directrices políticas y jurídicas necesarias para mantener sus intereses y preferencias al exterior de una forma unificada con las del gobierno federal, a fin de lograr coherencia y unidad en ello. (SRE, 2009: 21)

La Guía de Recomendaciones nos dice que la Secretaría “está interesada en dar sugerencias y pautas que faciliten y orienten la acción exterior de los estados y municipios del país y que éstos construyan o refuercen su propia estrategia de vinculación hacia el exterior” (2014: 5).

El MOPROMEHCID detalla el proceso, propuesto por la SRE, para internacionalizar un gobierno local dividido en cuatro fases que se enumeran a continuación:

1. Etapa de Iniciación. Dedicada a orientar a los gobiernos locales del país sobre los temas de vínculos y contactos con el exterior, compaginando y compartiendo sus intereses, con la finalidad de lograr mejores resultados.
2. Etapa de formalización. Propone la figura del “Coordinador Estatal”, que fungirá como enlace entre la SRE y los municipios, y entre sus funciones le corresponde hacer un diagnóstico y dar seguimiento a situación de los municipios en una entidad federativa determinada. En esta etapa, el municipio “reconsidera las relaciones que se hayan establecido en administraciones pasadas tanto para la observancia de la normatividad vigente como para generar planes de trabajo, proyectos o actividades de cooperación”.
3. Etapa de Operatividad. Mediante el “Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance”, o en su “defecto” mediante un “Acuerdo de Cooperación en materia específica”, se constituirán Programas Operativos Anuales (POA) que generan los proyectos de trabajo y establecen los compromisos.
4. Etapa de Fortalecimiento Institucional. Promueve 2 estrategias, fortalecimiento administrativo y participación ciudadana. La estrategia de fortalecimiento administrativo detalla a profundidad la estructura orgánica y legal que “sugiere” implementen los gobiernos municipales.

Es evidente la intención de la SRE de dirigir el proceso de internacionalización de los municipios del país, reflejada en la figura del “Coordinador Estatal”, el formato de “Acuerdo de Hermanamiento de Amplio Alcance”, el POA y el exhaustivo detalle puesto a la estructura orgánica y legal sugerida, aun cuando el énfasis en la profesionalización de las acciones exteriores de los gobiernos locales sea deseable.

2.3.1 Los Acuerdos Interinstitucionales y el RAI.

La Ley sobre la Celebración de Tratados (LSCT) faculta a los gobiernos locales del país para firmar acuerdos interinstitucionales y los define como:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.
(DOF,1991)

Determinado en la tipología elaborada por la DGCP en el marco del “Programa Mexicano de Hermanamientos y Cooperación Internacional Descentralizada” (PROMEHCID, 2006) de la SRE, dichos acuerdos pueden ser de “hermanamiento” o “de cooperación específica”, la Guía de Recomendaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores para la Acción Internacional de Estados y Municipios de México (SRE, 2014: 66) supone que:

La contraparte mexicana se encontrará en libertad para decidir el alcance de los compromisos a ser asumidos con la suscripción del instrumento...de lo anterior se desprende que los gobiernos locales están facultados para firmar acuerdos interinstitucionales, ya sea de hermanamiento o de cooperación específica. (SRE, 2014: 66)

Las características de ambos se presentan en la tabla 4, la LSCT no incluye dicha diferenciación, menciona los acuerdos interinstitucionales en sentido amplio.

Tabla 4 Características de los Acuerdos Interinstitucionales de acuerdo a la SRE.

Acuerdos de Hermanamiento.	Acuerdos de Cooperación Específica.
Multitemático y multisectorial.	Limitado a un área o tema específico.
No requieren la asignación de recursos específicos.	Requieren de la asignación de un recurso determinado.
Pueden tener una vigencia ilimitada.	Generalmente tienen una vigencia limitada.
Implican un mínimo nivel de compromiso de recursos.	Implican un mayor nivel de compromiso financiero y de gestión.

Elaboración propia con datos de la SRE.

El Artículo 7 de la LSCT obliga a los gobiernos locales a mantener informada a la SRE de cualquier acuerdo que pretendan celebrar, la Secretaría procederá a emitir un dictamen de procedencia, y en su caso, inscribirlo “en el registro respectivo”.

El dictamen y su inscripción se sujetan al siguiente proceso legal (SRE, 2014: 72):

1. Las Partes interesadas en firmar un Acuerdo Interinstitucional negocian el contenido del mismo;
2. El gobierno local o dependencia gubernamental informa a la SRE, específicamente a la Dirección General de Coordinación Política (DGCP);
3. El gobierno local o dependencia gubernamental solicita a la Secretaría de Relaciones Exteriores el dictamen de la procedencia;
4. La Consultoría Jurídica de la SRE (CJ), examina el proyecto y emita las observaciones y/o el dictamen de procedencia. En el caso que las observaciones impliquen la reformulación del proyecto, debe ser sujeto a un segundo dictamen;
5. Una vez suscrito debe ser remitido a la SER;
6. La Consultoría Jurídica realiza la inscripción y la DGCP informa al gobierno o dependencia.

La LSCT no contempla acción alguna en los casos de: algún municipio o dependencia no informe a la SRE de acuerdos firmados antes de la entrada en vigor de la Ley y/o las omisiones en información de acuerdos interinstitucionales en proceso, lo que limita la capacidad de la Secretaría de mantener actualizado y confiable el Registro de Acuerdos Interinstitucionales. A pesar de dichas limitantes, las actualizaciones el RAI son constantes y la cantidad de acuerdos registrados se ha incrementado de forma estable, lo que demuestra el interés de los gobiernos locales del país en formalizar sus actividades internacionales frente a la SRE.

El RAI proporciona la siguiente información:

- El gobierno local mexicano firmante del acuerdo, en el caso de los Municipios se incluye la entidad federativa correspondiente.
- Gobierno u organismo internacional firmante del acuerdo y su región geográfica.
- Vigencia del acuerdo, en la mayoría de los acuerdos.
- Tema o conjunto de temas del acuerdo.
- Tipo de acuerdo interinstitucional de acuerdo a la SRE, acuerdo de cooperación específica o acuerdo de hermanamiento.

2.4 Breve reseña histórica del municipio mexicano.

Este apartado puntualiza al ente municipal a lo largo de la historia independiente del país (Guillen, Tonatiuh & Ziccardi, 2004; Valencia, 2006; Valero, 2007), mediante las principales reformas constitucionales. Los efectos de las reformas de 1983 y 1999 fueron analizados en capítulo anterior relativo al proceso de reforma del estado en México, se desarrolla la evolución del municipio sin abundar en los efectos y causas de dichas reformas:

- La Constitución Federal de 1824 no hace referencia alguna relativa al municipio o su funcionamiento.
- La Constitución de 1857 incluye la elección de “autoridades municipales” dentro del territorio federal.
- El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865 estableció que cada población debía contar con una administración municipal, bien remunerada, y con una adecuada distribución de funciones.
- El gobierno de Porfirio Díaz, creó divisiones administrativas que tenían precedencia sobre los Ayuntamientos de los municipios, recibieron el nombre de partidos, distritos, prefecturas o cantones.
- La Constitución de Querétaro instituye el municipio libre y abolió las divisiones administrativas creadas durante el gobierno de Porfirio Díaz.
- El Programa del Partido Liberal Mexicano propuso la reorganización del poder municipal, así como, la supresión de los jefes de los partidos políticos.
- El Plan de San Luis Potosí reconoce la soberanía estatal y la libertad municipal.
- El Decreto de 1914 ordenaba que las entidades federativas tendrían como base de su división territorial y organización política al municipio, cuyo ayuntamiento sería electo popularmente sin autoridades intermedias. La propuesta, establecida en el Artículo 115, concebía al ayuntamiento como el fundamento de la relación estado-municipio, buscaba garantizar la autonomía política y financiera, garantizándole acceso a recursos y fondos necesarios para su operación.

- El Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución concluye que el municipio que los Ayuntamientos deben ser electos de manera “directa y popular”, que el municipio tendría personalidad jurídica y administraría libremente su hacienda, la cual estaría conformada por las contribuciones que determinarían las legislaturas locales.
- En la Reforma de 1933 se establece el principio de no reelección para un periodo inmediato posterior, se incluye la clasificación de los cargos municipales, presidente municipal, regidor y síndico.
- La Reforma de 1947 reconoce el derecho de la mujer a votar y ser votada en las elecciones municipales.
- La Reforma de 1976 reconoce la capacidad estatal y municipal de expedir leyes, reglamentos y disposiciones en el ámbito de sus respectivas competencias.
- En 1977 se incorpora el principio de representación proporcional en municipios con una población mayor o igual a los trescientos mil habitantes.
- En 1987 se eliminan del Artículo 115, aquellas disposiciones relativas a las entidades federativas y se incorporan al Artículo 116.
- Con la reforma al Artículo 105 constitucional se le reconoce al municipio la capacidad de iniciar controversias constitucionales.

2.4.1 Principales reformas constitucionales en materia municipal.

Debido a la gran importancia que ostentan las reformas de 1983 y 1999 se profundizara en el contenido y significado de las mismas.

Las reforma constitucional de 1983 incluyó:

- La Facultad de los congresos estatales para resolver en materia de desaparición de los Ayuntamientos o de algunos de sus miembros, incluyendo la revocación de mandato.
- La inclusión de regidores de representación proporcional independientemente de número de habitantes del municipio.

- La liquidación de las participaciones federales sin condicionante alguna por parte de las entidades federativas.
- Se determinan los servicios públicos cuya prestación estará a cargo del municipio.
- Se establecen el conjunto de contribuciones que formaran parte de la hacienda municipal, contribuciones sobre bienes inmuebles y contribuciones por prestación de servicios públicos, entre otros.
- Se faculta a los ayuntamientos en materia de zonificación y reservas ecológicas.
- Se fortalece la facultad reglamentaria del municipio, al ser capaz de normar su funcionamiento interno mediante los Bandos de Policía y Buen Gobierno, y cualquier reglamentación en el ámbito de sus atribuciones.
- Se faculta a los municipios para elaborar y aprobar su respectivo presupuesto de egresos, la Ley de Ingresos municipal debe ser aprobada por el Congreso Local.

La reforma Constitucional de 1999.

La reforma de 1999 reconoce al Ayuntamiento de los municipios como orden de gobierno dentro del sistema federal mexicano, cuyos cargos serán de elección popular y directa, sin que exista autoridad intermedia entre estos y las entidades federativas; establece los procedimientos relativos a la disolución de Ayuntamientos por parte de los congresos locales; establece el derecho de los municipios a asociarse y coordinarse para proveer eficientemente el conjunto de servicios públicos a su cargo; y son los responsables de la planificación y zonificación del uso del suelo. En materia de ingresos los municipios cuentan con la capacidad de proponer a las legislaturas locales las cuotas y tarifas aplicables a las contribuciones a su cargo.

2.5. Características del municipio mexicano.

2.5.1 El Artículo 115 Constitucional.

El Artículo 115 de Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos subraya las bases de la organización municipal en el país, así como sus principales derechos y obligaciones.

Establece que los estados, a su interior, adoptaran la forma de gobierno republicano, representativo y democrático, teniendo como base de la división territorial el municipio libre.

Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, regidores y síndicos, en un número determinado en cada una de las Constituciones de las entidades federativas, mediante diversas fórmulas, que en su mayoría consideran un componente poblacional. Y confiere al municipio personalidad jurídica, es decir, lo vuelve sujeto de derecho.

En una de sus últimas adiciones, el Artículo 115 considera la reelección para los cargos públicos municipales antes mencionados, la importancia de esta disposición constitucional radicaría en la posibilidad de permitir a la APM y al Ayuntamiento mayor capacidad de gestión y profesionalización. En la mayoría de los municipios mexicanos, los periodos de gobierno son de 3 años, con la reforma constitucional, podrían extenderse a seis lo que fortalecería la capacidad de planeación municipal, el proceso de profesionalización de la APM reduciendo el inmediatez en la creación y aplicación de las políticas públicas municipales.

Los municipios están facultados para:

- Manejar su patrimonio.

- Aprobar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento del Ayuntamiento, de la APM, y de la población en su conjunto.
- Prestar los servicios públicos de:
 - Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
 - Alumbrado público.
 - Mercados y centrales de abasto.
 - Panteones.
 - Rastro.
 - Calles, parques y jardines.
 - Seguridad Pública. Policía preventiva, municipal y de tránsito.
 - Los demás que las Legislaturas Locales determinen.
- Coordinarse y asociarse, para la prestación de servicios públicos o las funciones que por ley les correspondan. Asociaciones municipio-estado, municipio-municipio.
- Administrar libremente su hacienda.
 - Percibiendo contribuciones sobre la propiedad.
 - Las participaciones federales.
 - Los ingresos por prestación de servicios.
- En materia territorial.
 - Administrar y conducir, la zonificación y el desarrollo territorial.
 - Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.
 - Crear y administrar, reservas territoriales y zonas de reserva ecológica.
 - Regularizar la tenencia de la tierra urbana.
 - Otorgar licencias y permisos de construcción.
 - Intervenir en la formulación, y aplicar programas de transporte público.
 - Mediante convenio, administrar y custodiar zonas federales.

Las constituciones locales y las leyes orgánicas municipales (LOM), norman el Artículo 115 constitucional al interior de las entidades federativas, desarrollando

los preceptos constitucionales y estableciendo la creación de un conjunto de unidades administrativas básicas e inherentes al funcionamiento municipal. El total de las LOM consideran las unidades de:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.

Como unidades “básicas” de la función municipal, sin embargo, en algunos casos, no detallan las funciones de la unidad administrativa, tal es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes (POE, 2008), que si incluye, como requisito para ser “Secretario del Ayuntamiento” contar con un Título de Licenciatura a diferencia de la mayoría de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas del país. De la lectura de las facultades y obligaciones establecidas en el 115 constitucional, se determina que las unidades primordiales para el correcto funcionamiento de la APM, son:

- Secretaría del Ayuntamiento. Encargada del funcionamiento y operación del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal. Encargada de la hacienda municipal, los ingresos y gastos municipales.
- Desarrollo urbano y Servicios públicos. Los municipios, están obligados a prestar los servicios públicos antes mencionados y conducir el desarrollo urbano y territorial del mismo.
- Seguridad Pública. Aun cuando se incluye dentro de los servicios públicos, la provisión de seguridad pública es de una importancia innegable.

Parte del análisis, presentado posteriormente, toma este conjunto de unidades como “básicas” y considera que constituyen la plataforma de la APM.

2.5.2 Principales problemáticas de los Municipios mexicanos.

Rodolfo García realiza una síntesis de la problemática municipal, tomando como base la Encuesta Nacional de Gestión Municipal INEGI-CIDE (García, 1994) dividiéndola en tres temas: Administración y Planeación, Servicios Públicos y Finanzas Municipales; utiliza como armazón teórico, diversos estudios realizados a raíz de la reforma constitucional de 1983, en uno de los cuales Raúl Olmedo concluye que “la organización administrativa de los municipios ha sido....ineficiente” (García, 1994: 407) e inicia su análisis con los siguientes supuestos:

Administración y Planeación.

- La administración no cuenta con la estructura suficiente o adecuada para su funcionamiento.
- La toma de decisiones presenta un carácter marcadamente centralista reproduciendo los esquemas federal y estatal.
- Los Planes de desarrollo municipal presentan un bajo nivel de cumplimiento.
- Los funcionarios municipales carecen de los conocimientos y capacidades necesarias para el desempeño de sus funciones.

Servicios Públicos.

- La cobertura de los servicios públicos es insuficiente, agravándose en relación a la disponibilidad de recursos financieros.
- La calidad de los servicios es baja, medida en términos de eficacia, eficiencia y rentabilidad.

Finanzas Municipales.

- Los municipios no cuentan con suficientes fuentes de ingresos.

- El porcentaje de ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos), es muy bajo en relación a los ingresos por participaciones federales.
- El porcentaje de gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales) es superior al gasto en inversión.

Rodolfo García, concluye:

- Existe atraso en la administración municipal, tanto en procesos como en estructura.
- El bajo nivel de conocimientos técnicos y capacidad política de los integrantes de la administración pública municipal (APM).
- El proceso de planeación se torna estático y no ofrece una guía de gestión para los municipios. Es tomado como un requisito administrativo.
- La cobertura de los servicios públicos es insuficiente y tiende a concentrarse en las cabeceras municipales en detrimento de otras localidades.
- La APM no presenta innovación en procesos, métodos o tecnología.

Se continua el análisis, presentando algunos de los resultados de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 INDESOL-INEGI, los Principales Resultados por Localidad (ITER) del Censo General de Población y Vivienda del año 2000⁹ y la información relativa a las finanzas públicas municipales del Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD) para el año 2000. Para el año 2010, se analizan los resultados del Censo Nacional de Gobierno 2011 y 2009, los Principales Resultados por Localidad del Censo General de Población y Vivienda del año 2010 y la información relativa a las finanzas públicas municipales del SIMBAD para el año 2010. Se continúa con la estructura, propuesta por Rodolfo García haciendo énfasis en las capacidades de Administración y Planeación se presentan apartados relativos a los años 2000 y 2010.

⁹ Se analiza el conjunto de municipios en México, las delegaciones del Distrito Federal no se incluyen en ningún momento del análisis.

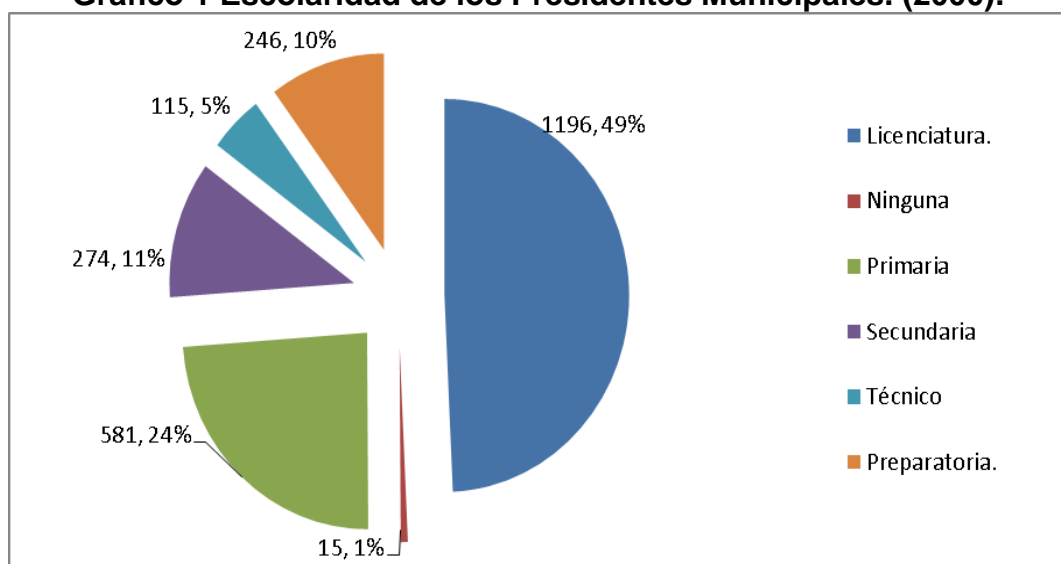
2.5.3 El estado de la Administración Pública Municipal en el año 2000.

Administración y Planeación.

La Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000 cubrió un total de 2427 municipios. Se iniciará analizando la composición y profesionalización de la APM, en relación con los presidentes municipales el 49.2% de ellos contaban con al menos, estudios de licenciatura, del 50% restante, 581 (23.9%) cursaron solo estudios de primaria, 247 (11%) poseían estudios de hasta nivel secundaria y 389 (16%) contaban con estudios de nivel medio superior o carreras técnico comerciales. Gráfico 1.

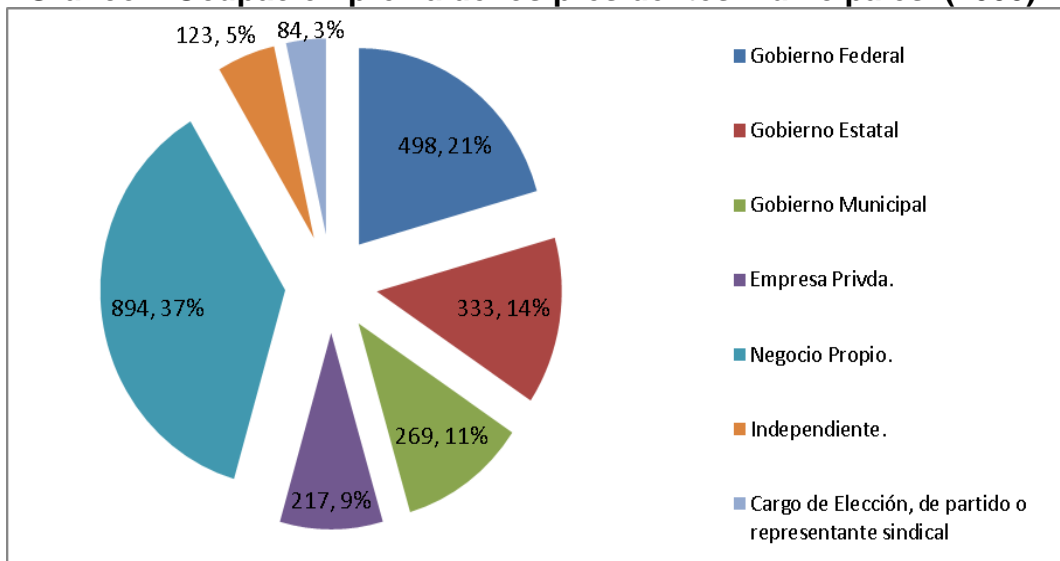
En relación con las actividades que desempeñaron antes de su periodo como presidentes municipales, 1100 (45.3%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público, el 54% provenía de otras actividades que se detallan en el gráfico 2.

Gráfico 1 Escolaridad de los Presidentes Municipales. (2000).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

Gráfico 2 Ocupación previa de los presidentes municipales. (2000).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

Para el análisis de la estructura de la APM se analizarán dos variables: la existencia de 4 unidades administrativas claves dentro de la APM y la escolaridad del servidor público encargado de su despacho. Las unidades administrativas analizadas son:

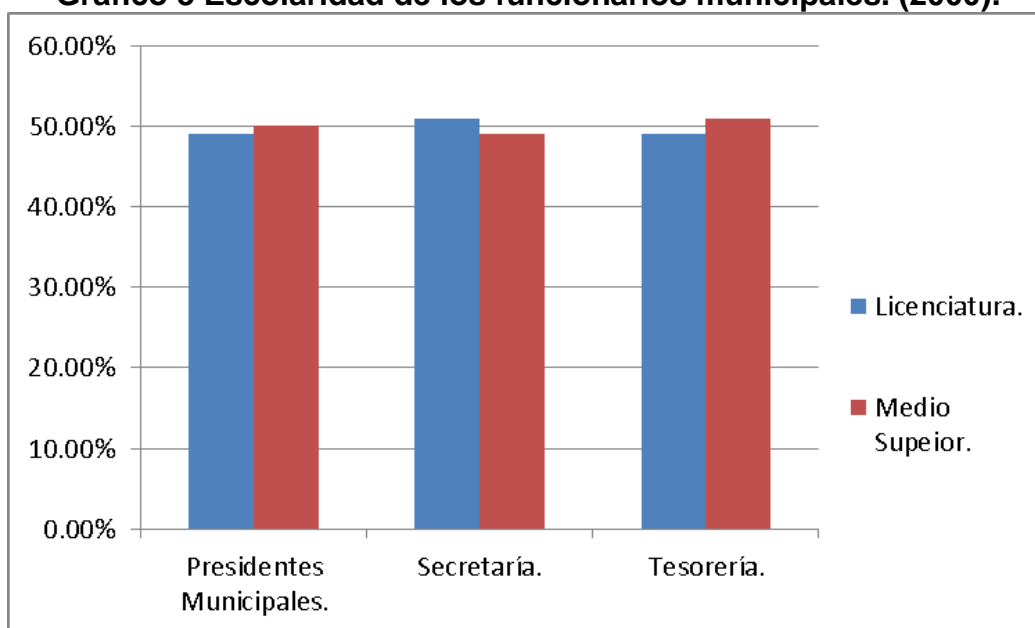
- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Desarrollo urbano y servicios públicos.
- Seguridad Pública.

Se debe destacar el hecho que las distintas leyes orgánicas municipales no establecen la obligación del municipio de contar con todas las dependencias que se pretende analizar, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (GG, 2010) incluye como dependencias obligatorias dentro de la APM a la Secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería Municipal, la Dirección de Obras Públicas y la Contraloría Municipal, y permite al cabildo la creación de aquellas dependencias que considere necesarias para el buen funcionamiento del gobierno. La Ley Orgánica de la Administración pública Municipal del Estado de Nuevo León (POE, 1991) indica que los municipios contarán, al menos, con la

Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, permitiendo al Ayuntamiento la creación o supresión de unidades administrativas. Para el análisis, se incluyen: una unidad encargada de la provisión de los servicios públicos y una Dirección de Seguridad Pública o equivalente, en concordancia con el apartado III del Artículo 115 Constitucional que detalla las funciones y servicios públicos a cargo de los ayuntamientos de los municipios y que se consideran primordiales e inherentes a la función municipal, tal como se describió anteriormente.

El porcentaje de municipios que no contaban con una Secretaría del ayuntamiento era de 1.5% y aquellos que no contaban con una Tesorería municipal representaba el 0.5% del total de municipios analizados. En relación al último grado de estudios de los funcionarios municipales encargados del despacho de la Secretaría del Ayuntamiento, 1245 de ellos (51%) contaban con estudios de nivel superior y 1182 (49%) cursaron estudios de nivel medio superior o básico. Los funcionarios municipales responsables del manejo de la Tesorería Municipal, presentaban una situación similar a la Secretaria del Ayuntamiento, el 49% de los funcionarios contaba con estudios universitarios y el 59% cursaron sólo estudios de hasta nivel medio superior. Gráfico 3

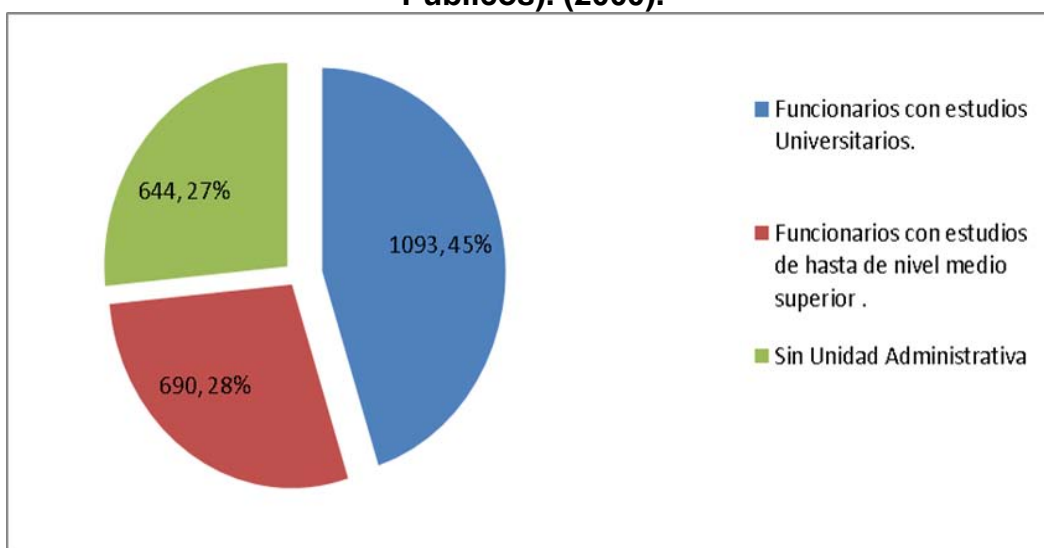
Gráfico 3 Escolaridad de los funcionarios municipales. (2000).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

En relación al suministro de los servicios públicos, 644 municipios no contaban con una unidad administrativa encargada de la provisión de los mismos, para los municipios restantes, 1093 de ellos (455) contaban con un encargado de dicha unidad que había cursado estudios universitarios y 690 unidades de servicios públicos eran administradas por funcionarios con estudios de hasta nivel medio superior. Gráfico 4.

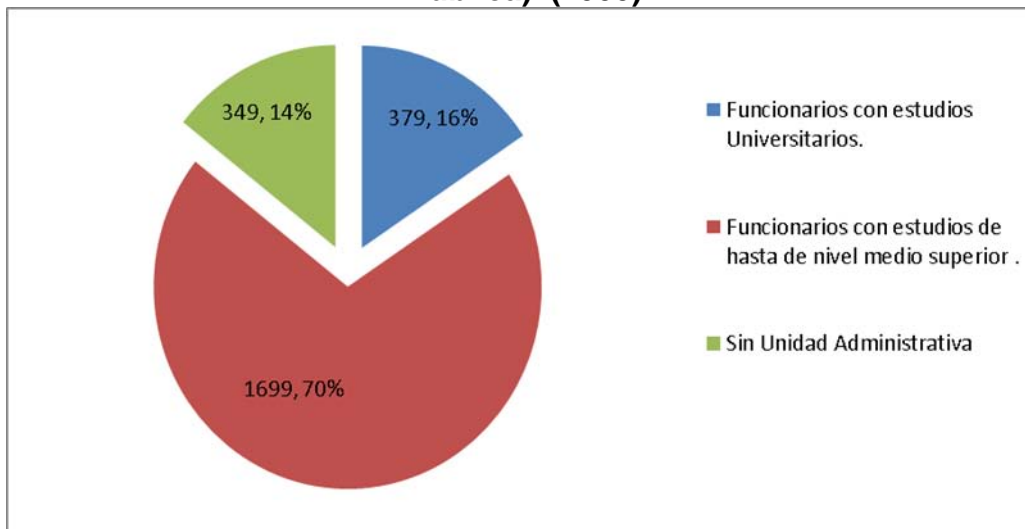
Gráfico 4 Escolaridad de los funcionarios municipales (Servicios Públicos). (2000).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

En materia de seguridad Pública, 349 Municipios (14%) no contaban con una unidad encargada de la seguridad pública dentro del ayuntamiento, de los municipios restantes, 379 (16%) contaban con un servidor público municipal con estudios universitarios y en 1699 (70%) la unidad era administrada por un funcionarios con estudios de hasta nivel medio superior. Gráfico 5.

Gráfico 5 Escolaridad de los funcionarios municipales (Seguridad Pública). (2000)



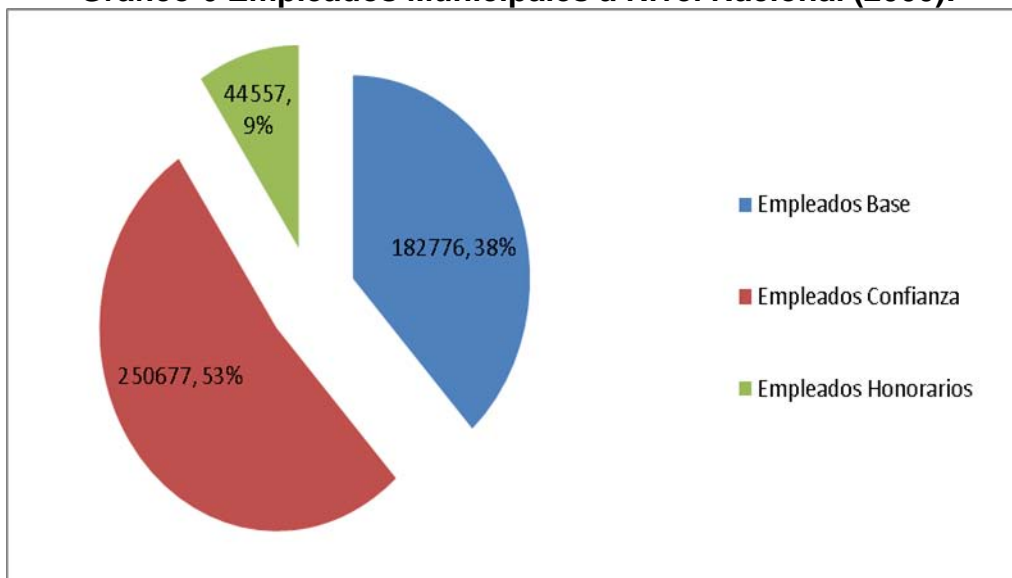
Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

El número de empleados municipales a nivel nacional¹⁰ ascendía a 478010. El personal de “Base” constituía el 38.23% del total, el de honorarios el 52.44% y el de confianza representaba el 9%. El 49.24% de los municipios del país no contaban con personal de “base” para dicho año. El 54.43% de los municipios no contaban con personal por honorarios. Gráfico 6.

Para el año 2000, la capacidad de la APM, en su conjunto, es frágil. Es evidente la falta de profesionalización de los servidores públicos municipales, de los presidentes municipales y del personal operativo, sumado al hecho de que gran cantidad del mismo (53%) se “renueva” con cada periodo de gobierno al ser personal de “confianza”, lo que significa que un segmento de dichos empleados no gocen de estabilidad laboral con la consecuente pérdida de las capacidades que se generan durante los periodos de gobierno ,y que, deben adquirirse de nueva cuenta por los nuevos funcionarios. En relación a la estructura era clara la necesidad de crear unidades administrativas que desempeñaran las funciones de provisión de los servicios públicos y la seguridad.

¹⁰ Se incluyen empleados de Base, Confianza y Honorarios.

Gráfico 6 Empleados Municipales a Nivel Nacional (2000).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

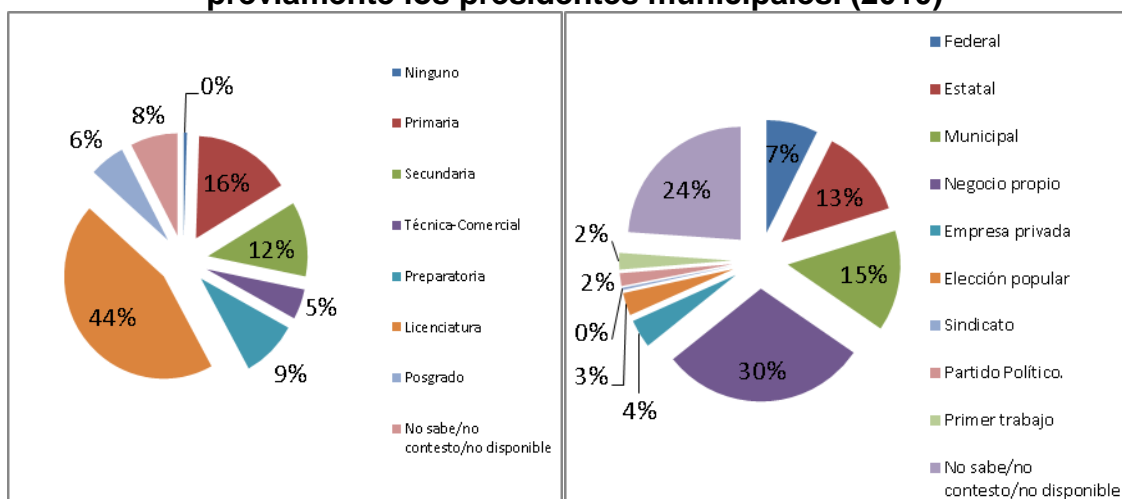
2.5.4 El estado de la Administración Pública Municipal en el año 2010.

El Censo Nacional de Gobierno 2011 cubrió un total de 2458 municipios. Se iniciará analizando la composición y profesionalización de la APM, en relación a los presidentes municipales¹¹, 1083 (50%) de ellos cuentan con, al menos, estudios de licenciatura; del 50% restante, 341 (16%) cursaron solo estudios de primaria, 255 (12%) poseían estudios de hasta nivel secundaria y 299 (14%) contaban con estudios de nivel medio superior o carreras técnico comerciales. El número de municipios, en los cuales la información no está disponible alcanza el 8%, 165 municipios. Dicha tendencia se hará evidente a lo largo del Censo, por lo tanto, los resultados deben ser tomados con cautela, aun cuando de forma clara reflejan la tendencia municipal en cada una de los temas analizados. En relación a las actividades que desempeñaron antes de su

¹¹ Se analizan 2154 datos, relativos a la escolaridad y experiencia previa de los presidentes municipales.

periodo como presidentes municipales, 745 (35%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público federal, estatal o municipal, 639 (30%) atendía un “negocio propio”, para 515 municipios (24%) no hay información disponible y el 10% restante se desempeñaba en otras actividades. Gráfico 7 a y b.

Gráfico 7a y 7b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los presidentes municipales. (2010)

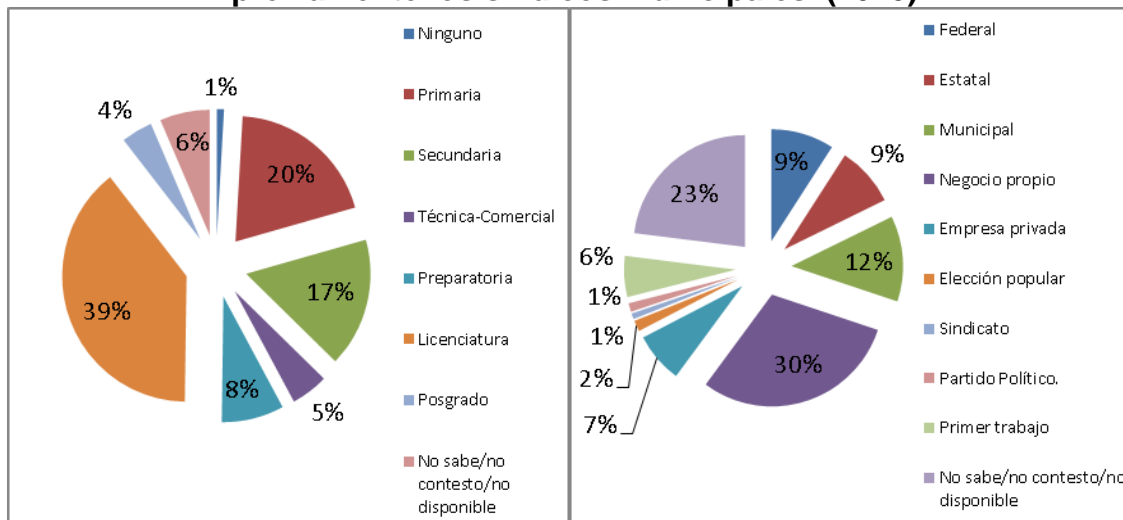


Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

Los síndicos,¹² 993 (43%) de ellos cuentan con, al menos, estudios de licenciatura, del 57% restante, 452 (20%) cursaron sólo estudios de primaria, 382 (17%) poseían estudios de hasta nivel secundaria y 297 (22%) contaban con estudios de nivel medio superior o carreras técnico comerciales. El número de municipios, en los cuales la información no está disponible alcanza el 4%, 149 municipios. En relación a las actividades que desempeñaron previamente a su elección como Síndicos municipales, 691 (30%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público federal, estatal o municipal, 688 (30%) atendía un “negocio propio”, para 528 municipios (23%) no hay información disponible, en 136 municipios (6%) era el “primer empleo”, el 11% restante se desempeñaba en otras actividades. Gráfico 8 a y b.

¹² Se analizan 2294 datos, relativos a la escolaridad y experiencia previa de los Síndicos municipales.

Gráfico 8a y 8b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los síndicos municipales. (2010)

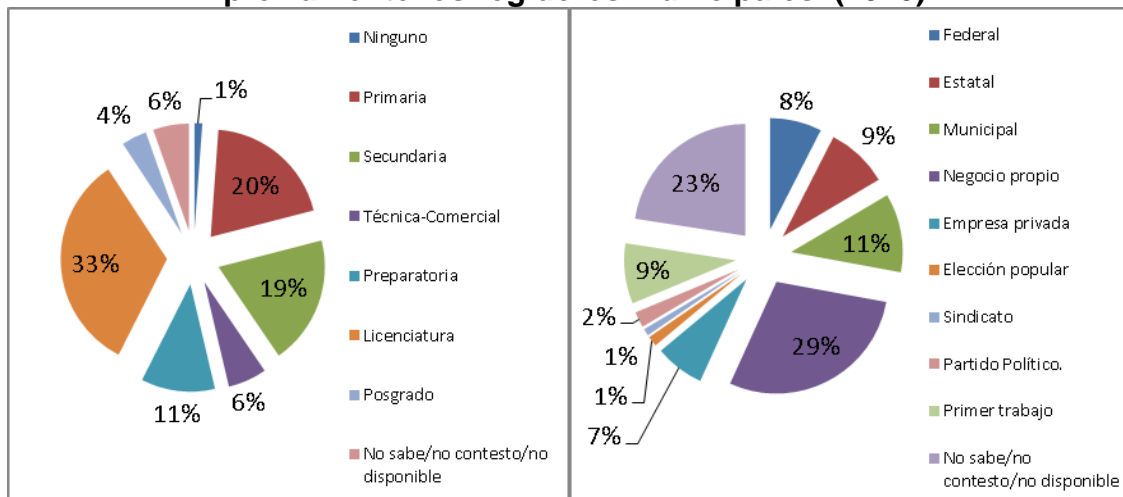


Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

Los Regidores¹³, 5096 (37%) de ellos cuentan con, al menos, estudios de licenciatura, del 63% restante, 2735 (20%) cursaron sólo estudios de primaria, 2669 (19%) poseían estudios de hasta nivel secundaria y 2355 (17%) contaban con estudios de nivel medio superior o carreras técnico comerciales. El número de municipios, en los cuales la información no está disponible alcanza el 6%, 754 municipios. En relación a las actividades que desempeñaron previo a su elección como Regidores municipales, 3841 (28%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público federal, estatal o municipal, 3982 (29%) atendía un “negocio propio”, para 3105 regidores (23%) no hay información disponible, para 1201 regidores municipales (9%) fue su “primer empleo”, el 11% restante se desempeñaba en otras actividades. Gráfico 9 a y b.

¹³ Se analizan 13770 datos, relativos a la escolaridad y experiencia previa de los Regidores municipales.

Gráfico 9a y 9b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los regidores municipales. (2010)



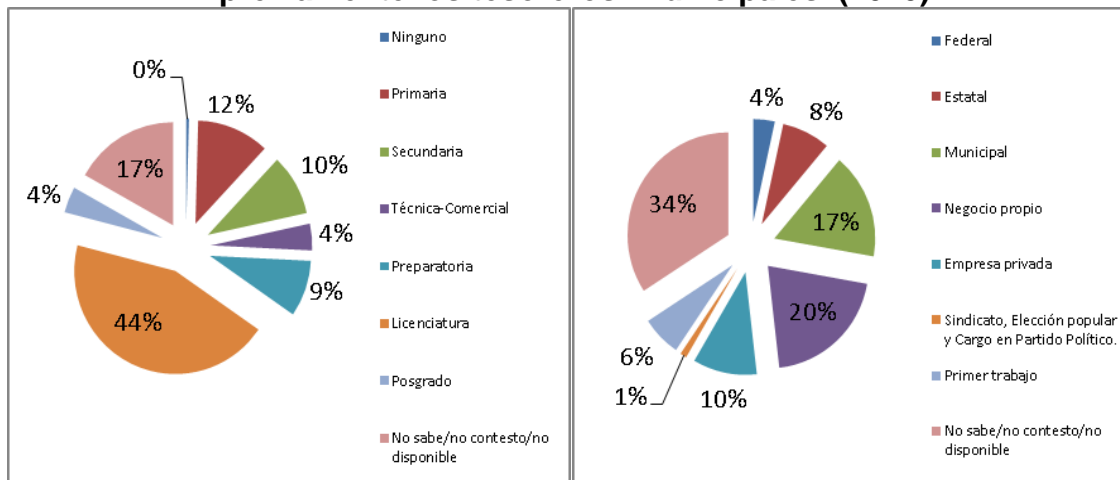
Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

El análisis de los funcionarios públicos se divide en ocho unidades administrativas, que representan el conjunto de funciones analizadas para el año 2000. La estructura del Censo Nacional de Gobierno 2011 divide el funcionamiento de los municipios en unidades con funciones específicas, a diferencia de la encuesta Indesol-Inegi que agrupa dichas funciones. Los resultados se presentan a continuación.

De los funcionarios municipales encargados de la Tesorería Municipal¹⁴, 736 (34.6%) poseían estudios de hasta nivel medio superior o carrera técnico-comercial, 1030(48%) tenían estudios, de al menos, licenciatura, para 359 (14%) municipios no hay información. En relación a las actividades que desempeñaron previo a su designación como Tesoreros municipales, 591 (28%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público federal, estatal o municipal, 433 (20%) atendía un “negocio propio”, para 726 tesoreros (34%) no hay información disponible, 135 tesoreros municipales (6%) accedieron a su “primer empleo”, el 11% restante se desempeñaba en otras actividades. Gráfico 10 a y b.

¹⁴ 2125 municipios reportaron información, incluye las respuestas “No sabe/No contestó/No disponible”

Gráfico 10a y 10b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los tesoreros municipales. (2010)

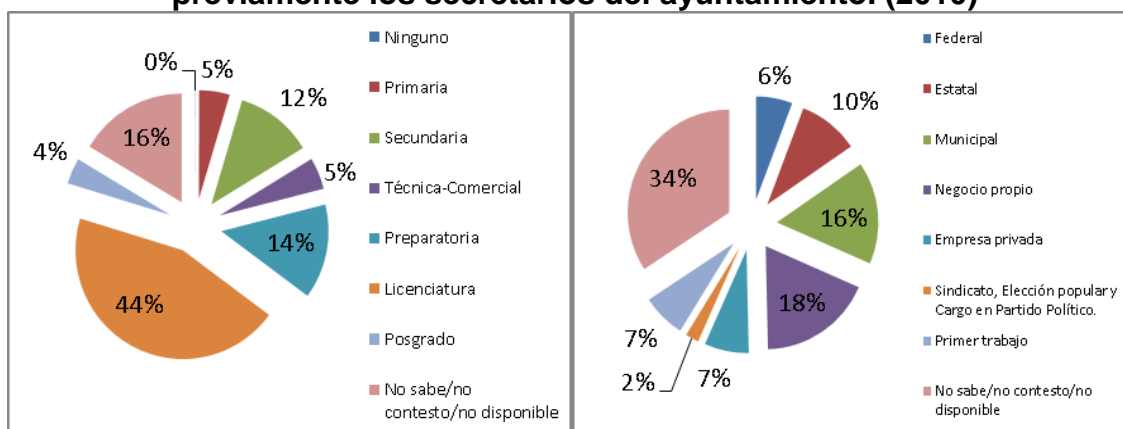


Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

De los funcionarios municipales encargados de la Secretaría del Ayuntamiento,¹⁵ 741 (36%) poseían estudios de hasta nivel medio superior o carrera técnico-comercial, 1021(48%) tenían estudios, de al menos, licenciatura, para 347 (16%) municipios no hay información. En relación a las actividades que desempeñaron previo a su designación, 665 (32%) de ellos prestaba sus servicios en un organismo del sector público federal, estatal o municipal, 382 (18%) atendía un “negocio propio”, para 722 funcionarios (34%) no hay información disponible, 146 secretarios del ayuntamiento (7%) accedieron a su “primer empleo”, el 9% restante se desempeñaba en otras actividades. Gráfico 11a y 11b.

¹⁵ 2109 municipios reportaron información, incluye las respuestas “No sabe/No contestó/No disponible”

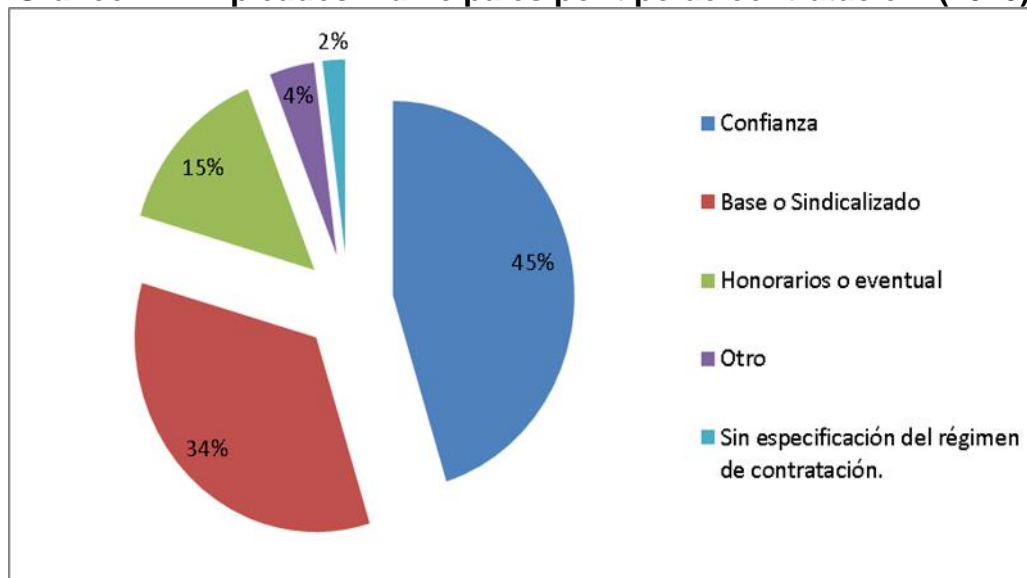
Gráfico 11a y 11b Escolaridad y actividades que desempeñaban previamente los secretarios del ayuntamiento. (2010)



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

El número de empleados muestra datos contradictorios, de acuerdo al rango de edad suma 820,475 empleados, si se parte del tipo de contratación se cuentan 785,657 personas trabajando en los ayuntamientos mexicanos, incluyendo aquellos municipios en los cuales dicha información “no está disponible” (gráfico 12). Se utiliza el número de empleados por tipo de contratación con la finalidad de hacer comparables los resultados entre la encuesta del año 2000 y el censo del 2011. La Administración Pública Municipal aumentó su tamaño en un 64%, pasando de 478,010 en el año 2000 a 785,657 empleados municipales para 2011.

Gráfico 12 Empleados municipales por tipo de contratación. (2010).



Elaboración propia con datos del Censo Nacional de Gobierno 2011, INEGI.

El análisis de los temas propuestos por Rodolfo García en 1994, con el conjunto de datos para los años 2000 y 2010, arroja resultados similares:

- El bajo nivel de conocimientos técnicos y capacidad política de los integrantes de la administración pública municipal (APM) persiste. Para el año 2000 el número de funcionarios municipales que cuentan con estudios universitarios no rebasaba el 51%, el 53% de los empleados municipales son empleados de “confianza”; para 2010, incluidos presidentes municipales, síndicos y regidores, la situación es similar, 60% por ciento de los empleados municipales está contratado bajo los regímenes de “confianza” u “honorarios”.
- La cobertura de los servicios públicos es insuficiente y tiende a concentrarse en las cabeceras municipales en detrimento de otras localidades. De los servicios públicos analizados para los años 2000 y 2009, se hace evidente dicho comportamiento, aun cuando para el año 2010 el gasto en “inversión” es porcentualmente superior al año 2000, no se percibe un mejoramiento en la cobertura de los servicios públicos.
- El porcentaje de recaudación por concepto de ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos), es muy bajo en relación a los ingresos por participaciones federales. Lo que implica la

dependencia municipal, crónica, hacia las transferencias federales, aunado al evidente incremento de ingresos por financiamiento, supone un panorama complicado para el conjunto de municipios mexicanos.

- El porcentaje de gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales) es superior al gasto en inversión. El gasto corriente mantiene porcentajes superiores al 40% del gasto total en los años analizados.
- La APM no presenta innovación en procesos, métodos o tecnología. Si la estructura de la APM y las finanzas municipales se ha mantenido constante, es complejo suponer que se presente innovación a un nivel global.

El siguiente capítulo continuará con el análisis de las capacidades municipales, diferenciando entre municipios que presentan actividad internacional y aquellos sin actividad internacional, con el propósito de establecer si las tendencias presentadas anteriormente son equivalentes o no, y, en su caso, establecer al conjunto de capacidades municipales como determinantes de la acción internacional desarrollada por diversos municipios mexicanos a partir del año 2000.

Capítulo 3. La Actividad internacional de los gobiernos municipales en México. 1999-2012.

3.1 Factores y objetivos de la actividad internacional de los municipios mexicanos de acuerdo al Registro de Acuerdos Interinstitucionales.

En el capítulo I se analizó: el conjunto de factores internacionales que promovieron la acción internacional de los gobiernos no centrales a nivel mundial, este apartado examina los factores, objetivos y características de la acción exterior de los gobiernos municipales en México, mediante la revisión de trabajos académicos previos y el análisis del registro de acuerdos interinstitucionales (RAI) de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aun cuando el alcance del RAI es limitado y no registra la totalidad de los acuerdos interinstitucionales (Flores, 2011), se considera que dicho análisis es conveniente debido a que: son pocos los trabajos académicos enfocados a la actividad internacional de los gobiernos municipales en México y son, en su mayoría, estudios que se dirigen al examen de un gobierno local o una región. El RAI¹⁶ reconoce 268 acuerdos interinstitucionales, que reflejan la actividad internacional de 120 municipios mexicanos, registrados hasta principios del año 2014. Debe notarse que, existen múltiples municipios que registran acuerdos interinstitucionales tiempo después de la firma del mismo y/o la SRE no actualiza el RAI con la regularidad suficiente. El RAI no presentaba registrado, al 31 de diciembre de 2013 el acuerdo del municipio de Toluca y la ciudad de Caparrosa, España, firmado en 1977, lo presenta a partir de enero de 2014. Por lo tanto y tomando en cuenta que las actualizaciones al RAI son circunstanciales, se utiliza la actualización del RAI al 4 de noviembre de 2014 y se toman en cuenta todos y cada uno de los acuerdos con fecha de hasta el 31 de diciembre de 2012 o anterior firmados por gobiernos municipales del país, se dejan de lado los acuerdos interinstitucionales firmados por universidades públicas.

La participación de los gobiernos locales mexicanos en el ámbito internacional es un fenómeno relativamente novedoso, el RAI registra 31 acuerdos

¹⁶ Con fecha de hasta el 31 de diciembre de 2013. No se toman en cuenta los acuerdos interinstitucionales registrados a partir del 1 de enero de 2013 o posterior.

interinstitucionales con fecha de 1998 o anterior, 1999 representa un punto de inflexión para la acción internacional de los gobiernos municipales en México, con 16 acuerdos interinstitucionales firmados en dicho año. Se registra un aumento sostenido de las actividades internacionales del municipio mexicano, que se mantiene estable de 1999 a 2012. Velázquez (2010) considera que dicho crecimiento¹⁷ fue facilitado por:

- La existencia de un sistema político más democrático.
- Una mayor separación de poderes.
- El fortalecimiento del federalismo y las políticas de descentralización del gobierno federal.

Puntos que se han analizado en el capítulo I de esta tesis, y como se indicó, ocurren en un proceso de reforma del Estado mexicano.

Rafael Velázquez, (2007) menciona que los objetivos, alcance, intensidad y frecuencia de la actividad internacional de los gobiernos locales depende en gran medida de su tamaño, capacidad económica, posición geográfica, ambiente político, marco legal y su relación con el gobierno federal, y en equivalencia a los factores internos y externos, que permiten y facilitan dicha acción, Velázquez, Schiavon y Dávila (2008) mencionan:

- Una creciente globalización e interdependencia económica.
- Una mayor competencia por los mercados nacionales e internacionales, que obliga a los gobiernos no centrales a buscar una mayor presencia internacional.
- La apertura democrática del sistema político mexicano.
- La descentralización de las políticas públicas del gobierno federal
- El incremento del flujo migratorio hacia, y principalmente, los Estados Unidos.

¹⁷ Gobiernos estatales y municipales.

Entre las motivaciones, Velásquez, retoma la clasificación propuesta por Michael Keating¹⁸, señalando que son de tres tipos: económicas, políticas y culturales. Los motivos económicos incluyen la búsqueda de inversiones, mercados para los productos, transferencia de tecnología, turismo; en relación a las motivaciones culturales señala el lenguaje, la historia, los valores y costumbres de una comunidad como forma de proyectar una imagen y generar empatía; en los motivos políticos incluye la proyección de un gobernante o idea y el fortalecimiento de un perfil determinado.

Keating (1999) señala, que las “estrategias y estilos” adoptadas por las “regiones” en su acción internacional son conformadas por sus motivaciones y las oportunidades estructurales, las acciones internacionales de los gobiernos locales no persiguen un “interés nacional” determinado dentro del arena internacional, son: oportunistas, específicas y –en algunas ocasiones- experimentales.

Es necesario, acentuar la importancia del reconocimiento del municipio como “gobierno” en 1999 como catalizador de las acciones internacionales de los municipios en México, y en palabras de Keating, retomarlo como una “oportunidad estructural” para los ayuntamientos del país. Que se presenta en el caso mexicano, como consecuencia del proceso de reforma del Estado y va de la mano del proceso democrático vivido en México, que derivó en la reactivación del federalismo mexicano.

En el texto se han destacado, y descrito, el marco legal, los factores internos y externos que permiten y facilitan la acción internacional de los municipios mexicanos, su capacidad administrativa y de gestión se analizó en el capítulo precedente. Este capítulo realiza la comparación de aquellos municipios con acción internacional reconocida por la SRE, mediante el RAI, y aquellos municipios sin actividad internacional, haciendo patentes la heterogeneidad municipal en relación a la acción internacional.

El RAI, proporciona la siguiente información:

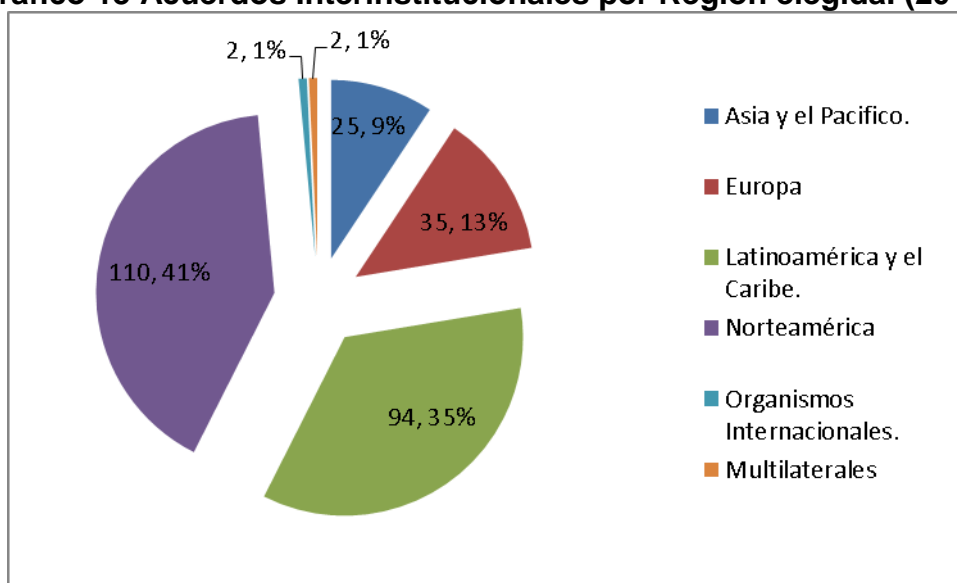
¹⁸Keating menciona dichas motivaciones en una perspectiva regional, específicamente en el contexto europeo.

- Municipio mexicano firmante del acuerdo y la entidad federativa correspondiente.
- Gobierno u organismo internacional firmante del acuerdo y su región geográfica.
- Vigencia del acuerdo, en la mayoría de los acuerdos.
- Tema o conjunto de temas del acuerdo.

En relación a las regiones “elegidas”, para la firma de los acuerdos, 110 (41%) de ellos fueron signados con alguna ciudad de los Estados Unidos o Canadá, 94 (35%) favorecieron a la región de Latinoamérica y el Caribe, 35 (13%) acuerdos se dirigieron a la región europea, 25 (9%) se dirigieron a la región de Asia y el Pacífico y 4(1.5%) de ellos se firmaron con Organismos internacionales o son acuerdos multilaterales. Gráfico 13.

El 77%, 208, de los acuerdos interinstitucionales se firmaron con alguna ciudad y/o estado del continente americano, mostrando el grado de importancia otorgada por los gobiernos locales al continente, reflejando la concentración de las actividades internacionales y la importancia de la posición geográfica dentro de la acción internacional de los municipios mexicanos.

Gráfico 13 Acuerdos Interinstitucionales por Región elegida. (2012).

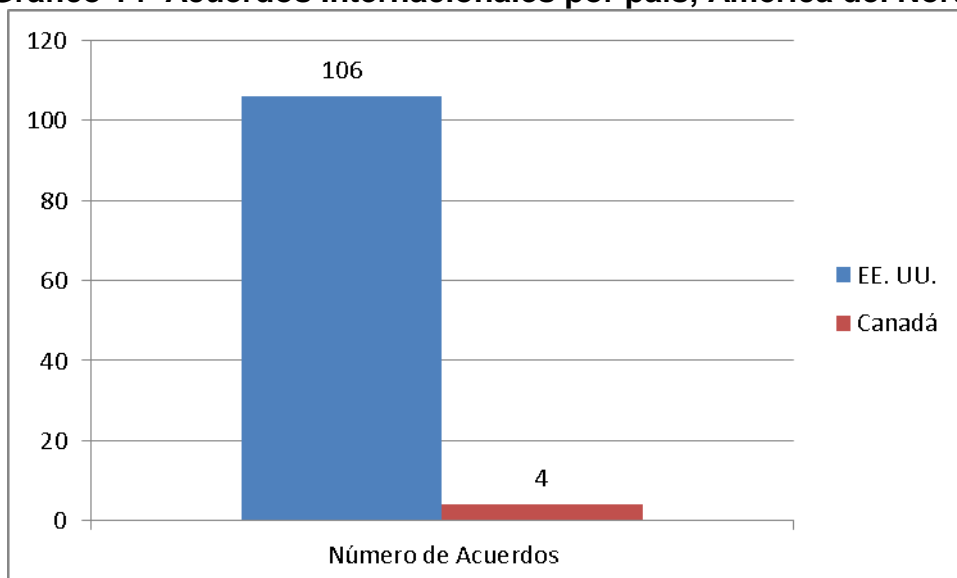


Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Dentro de cada una de las 4 regiones geográficas se observa una concentración de acuerdos interinstitucionales en determinados países, que en los casos de Norteamérica y Latinoamérica se aglutinan en determinados gobiernos locales de dichos países.

Para la región de América del Norte, los acuerdos interinstitucionales firmados con alguna ciudad de los Estados Unidos de Norteamérica representan el 39% (106) del total de acuerdos registrados en el RAI, y de ellos, 54 fueron firmados con alguna ciudad del estado de Texas y 17 con alguna ciudad del estado de California. Las ciudades del estado de Texas representan el 20% del total de acuerdos interinstitucionales, y California el 6%. Estos dos estados acumulan el 26% de los acuerdos firmados por alguno de los gobiernos locales en México.

Gráfico 14 Acuerdos Internacionales por país, América del Norte.

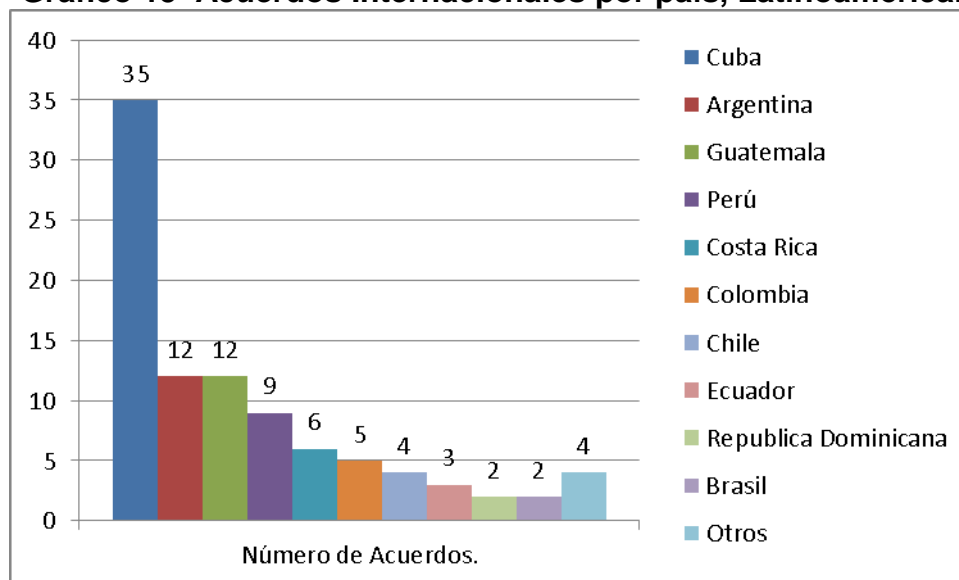


Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Latinoamérica y el Caribe se comportan de forma similar, de los 94 acuerdos firmados con países latinoamericanos, 35(13% del total) corresponden a Cuba, le siguen Argentina y Guatemala con 12, Perú con 9, Costa Rica con 6. Y Colombia con 5; sumando 79 acuerdos (84% del total para Latinoamérica). El gráfico número 15 presenta el total de acuerdos para la región de Latinoamérica y el Caribe. Las provincias cubanas de Matanzas y La Habana registran 16 y 12 acuerdos respectivamente, representando el 10% del total de acuerdos interinstitucionales registrados en el RAI.

Los estados de Texas y California en los Estados Unidos de Norteamérica sumados a las provincias cubanas de Matanzas y La Habana, representan el 37% de los acuerdos interinstitucionales firmados por algún gobierno municipal mexicano, contabilizando 99 acuerdos.

Gráfico 15 Acuerdos Internacionales por país, Latinoamérica.



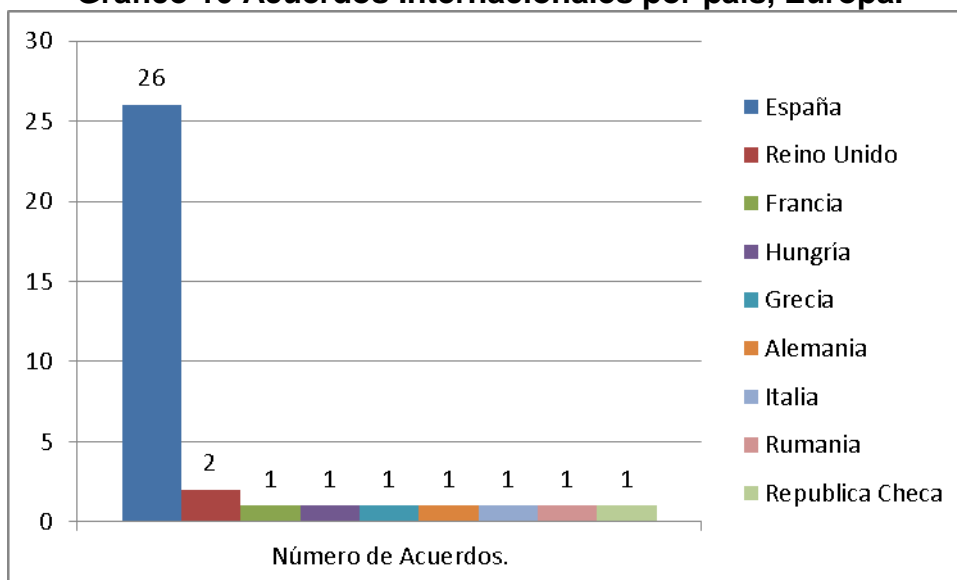
Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

De los treinta y cinco acuerdos firmados con alguna ciudad europea, veintiséis corresponden a una ciudad española, sin que pueda determinarse una concentración en alguna comunidad o ciudad, representando el 9% del total de acuerdos interinstitucionales, le siguen el Reino Unido con dos acuerdos, Francia, Hungría, Grecia, Alemania, Italia, Rumania y la Republica Checa, todos ellos con un acuerdo cada uno. Gráfica 16

En la región asiática, China es el destino privilegiado para la firma de acuerdos interinstitucionales, con 12, le siguen Corea del Sur y Filipinas con 4 acuerdos, Japón con 2 y, Palestina, Indonesia y Corea del Norte con 1 acuerdo cada uno. Gráfica 17.

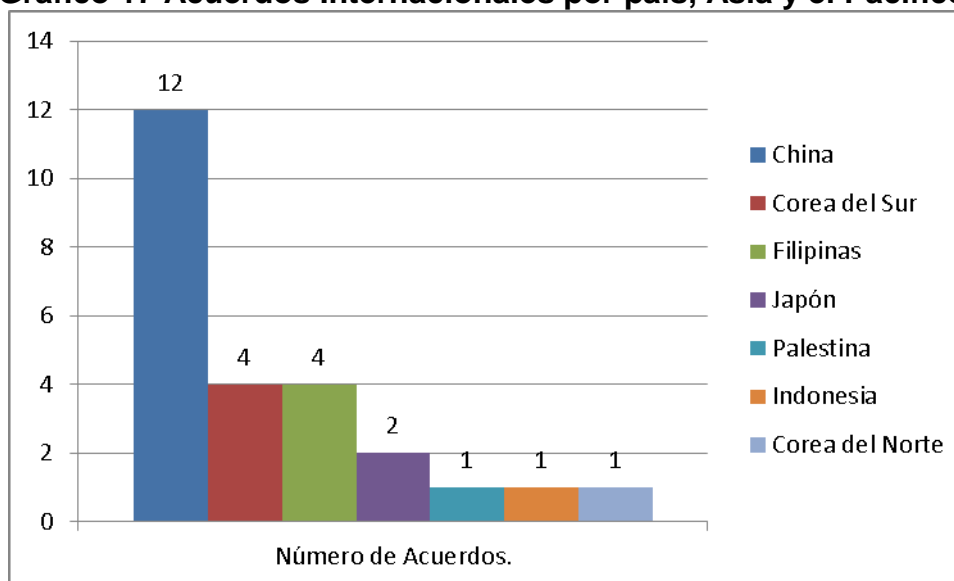
Es suma, el 75% (203) de los acuerdos interinstitucionales se concentran en seis países: los Estados Unidos con 106 acuerdos, Cuba con 35, España con 26, Argentina, China y Guatemala con 12 acuerdos cada uno.

Gráfico 16 Acuerdos Internacionales por país, Europa.



Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Gráfico 17 Acuerdos Internacionales por país, Asia y el Pacífico.



Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

El 85%, 229, de los acuerdos interinstitucionales de los municipios mexicanos son acuerdos de Hermanamiento de ciudades, el 15% restante opta por acuerdos interinstitucionales sobre un tema específico y/o son acuerdos de ratificación de un acuerdo previo.

Dentro de los temas acordados se encuentran: cultura, turismo, comercio, educación, inversión, desarrollo municipal, medio ambiente y ecología, ciencia y tecnología, deporte y salud. Los temas de intercambio cultural formaron parte

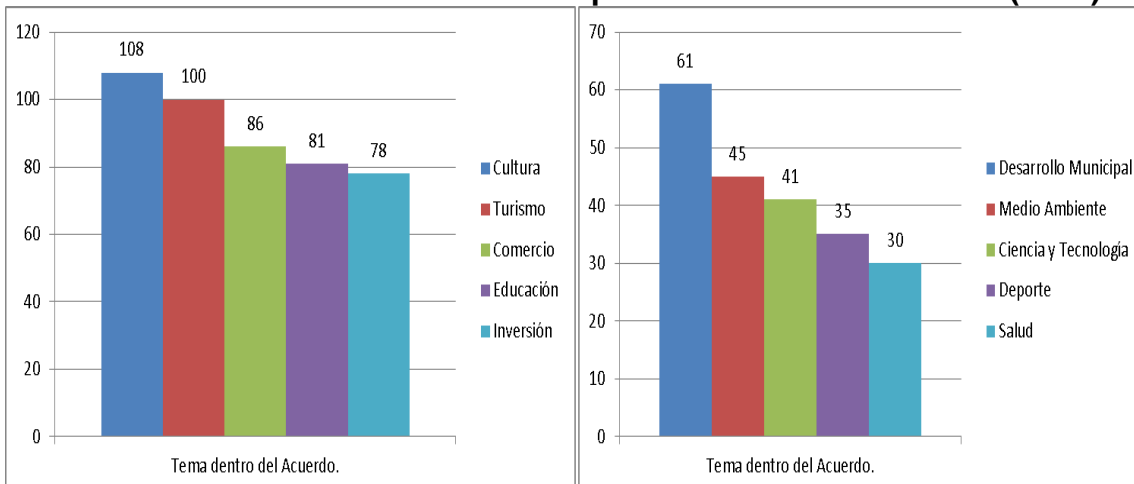
de 108 de los acuerdos interinstitucionales, seguidos del turismo y el comercio, con 100 y 86 menciones respectivamente, los temas educativos obtuvieron 81 menciones y el tema de la inversión alcanzo 78 menciones. Como puede verse, de forma individual los temas de intercambio cultural, el turismo y el comercio, son los más importantes dentro de los acuerdos interinstitucionales de los municipios mexicanos. Gráfico 18.

La suma de los temas con un componente económico –turismo, comercio e inversión- alcanza las 264 menciones, reflejando la creciente importancia que los gobiernos locales proporcionan a la atracción de inversión internacional, la competencia por posicionar un determinado atractivo turístico u producto en un mercado a nivel internacional y la necesidad de atraer inversiones que promuevan el desarrollo económico del municipio.

Los acuerdos con una temática específica son escasos: Chihuahua, Chihuahua y El Paso, Texas, acordaron sobre “Comunicaciones Transfronterizas y Estrategias para la respuesta ante situaciones de emergencia”; Pachuca de Soto, Hidalgo y Castellbisbal, España acordaron sobre la obtención de recursos para un albergue temporal para indigentes y damnificados en Pachuca de Soto, el municipio de Ocotlán, Jalisco y el Consejo de Desarrollo del Lago Balaton en Hungría, firmaron un acuerdo relativo al intercambio de experiencias para la elaboración de proyectos de desarrollo sustentable en la región del lago de Chapala.

Los acuerdos con una temática específica, permitirían a los ayuntamientos de los municipios enfocar los esfuerzos de cooperación en una materia determinada, lo que podría aumentar la efectividad de las acciones exteriores de los gobiernos locales mexicanos, teniendo en cuenta la poca profesionalización de la APM expuesta en el capítulo anterior, aunada a la limitada disposición de recursos presupuestales.

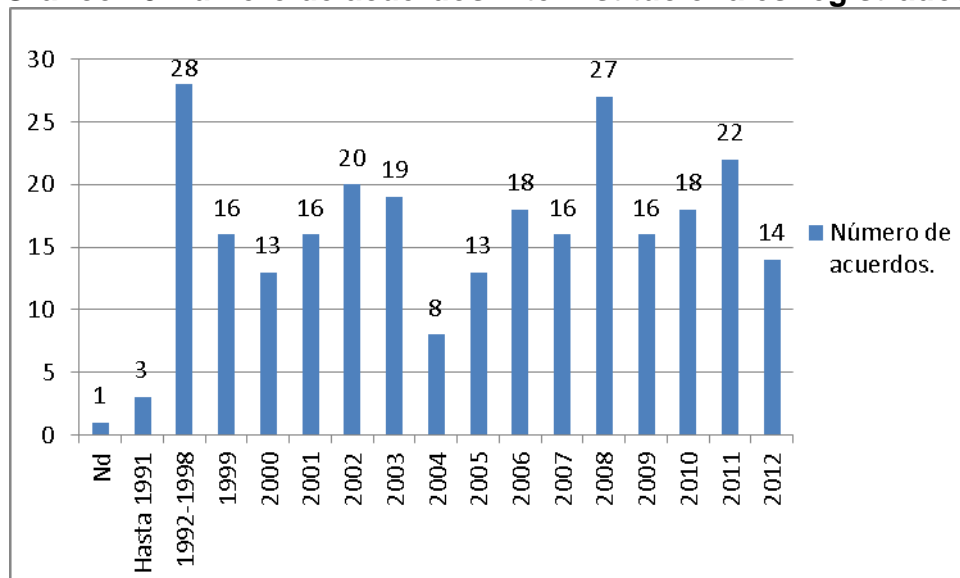
Gráfico 18 Tema dentro del acuerdo por número de menciones. (2012).



Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Si analizamos el número de acuerdos interinstitucionales en relación a distintos años, se observa lo siguiente: para 1 de ellos no es posible determinar la fecha de firma o entrada en vigor, son 3 los acuerdos con fecha de 1991 u anterior, de 1992 a 1998 se registraron 28 acuerdos, este periodo corresponde a la entrada en vigor de la Ley sobre la celebración de tratados (1992) y hasta 1998, el año previo al reconocimiento del municipio como gobierno en 1999, y a partir de dicho año se observa que el número de acuerdos registrados en el RAI mantiene una regularidad no observada con anterioridad, con el año 2004 como mínimo con 8 acuerdos y el 2008 con un máximo de 27 acuerdos. El Gráfico 19 presenta el número promedio de acuerdos registrados por fecha de inicio de vigencia, hasta 1991, de 1992 a 1998 y de 1999 al año 2012.

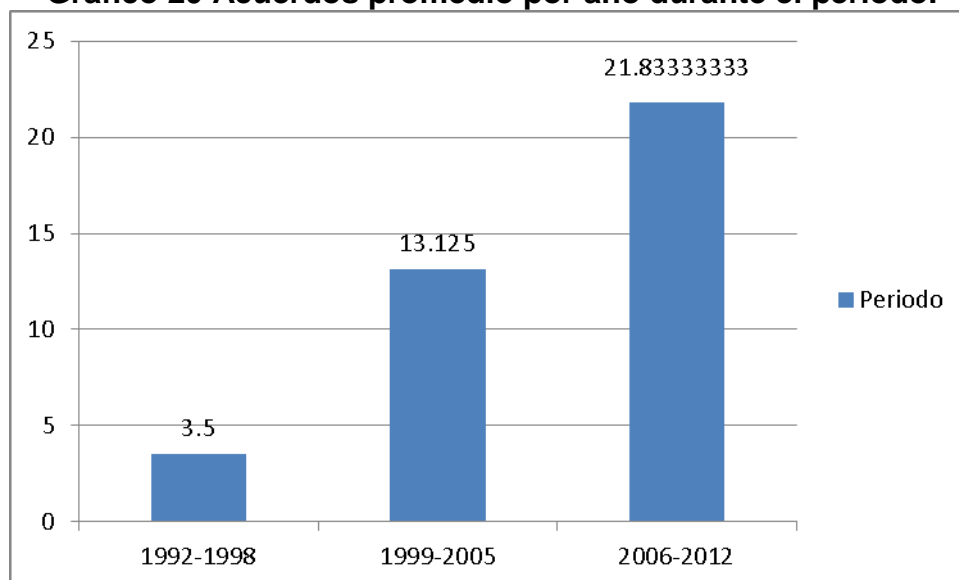
Gráfico 19 Número de acuerdos interinstitucionales registrados.



Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Es claro que, de acuerdo al RAI a partir de 1999 se da un estallido de las acciones internacionales de los municipios mexicanos. Puede argumentarse que el RAI no registra la totalidad de los acuerdos firmados por los municipios mexicanos ni es una medida que englobe la acción internacional formal e informal de los mismos, sin embargo, consideramos que es un parámetro válido en al menos 2 sentidos: refleja notoriamente las acciones internacionales “formales” de los municipios y es una muestra del proceso de reconocimiento de las acciones internacionales de los municipios al interior del país.

Gráfico 20 Acuerdos promedio por año durante el periodo.



Elaboración propia con datos del Registro de Acuerdos Interinstitucionales de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

Como parte del análisis, se presentan un conjunto de imágenes que ilustran la distribución, a lo largo del territorio nacional, de:

- Los municipios mexicanos que presentan o presentaron actividad internacional durante el periodo. Basado en los datos del RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal¹⁹ del INEGI.
- La división de la República Mexicana en 6 regiones y los municipios que mantuvieron actividades internacionales durante el periodo.

Las seis regiones que se conformaron son:

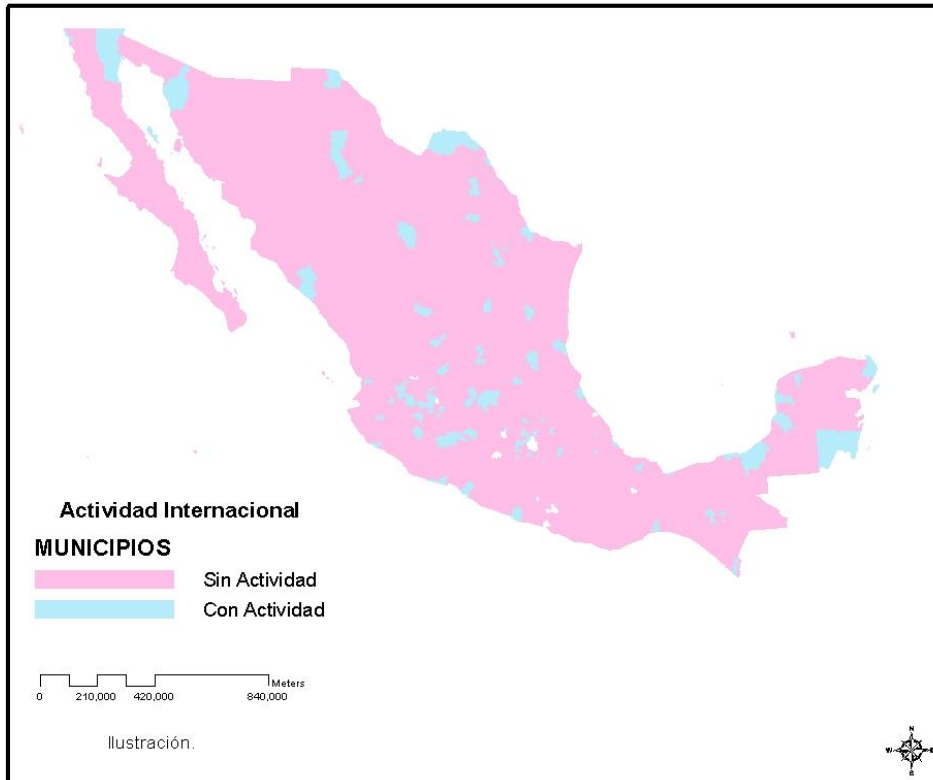
- Región 1: Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Sinaloa y Sonora.
- Región 2: Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.
- Región 3: Colima, Jalisco, Michoacán de Ocampo y Nayarit.
- Región 4: Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, México, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí.
- Región 5: Hidalgo, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

¹⁹ Disponibles en http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/m_geoestadistico.aspx Última consulta el 21 de enero de 2015.

- Región 6: Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Yucatán.

Ilustración 1 Municipios con actividad internacional de acuerdo al RAI (1999-2012)

Actividad Internacional en México. (Municipios).



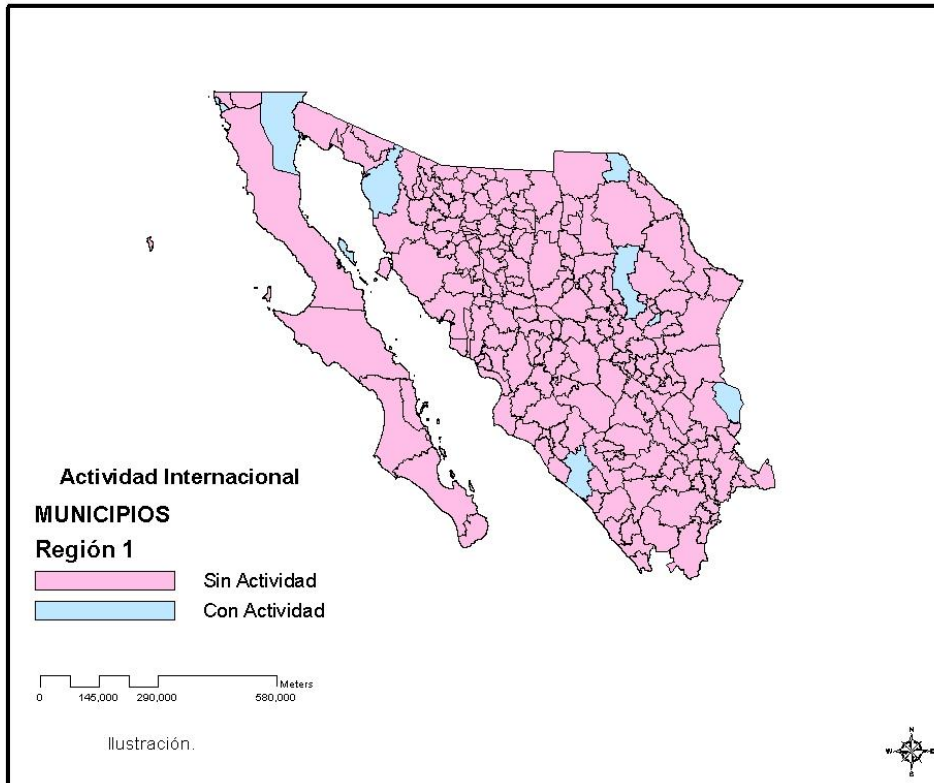
Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI.

La ilustración representa los municipios con actividad internacional reconocida por el RAI durante el periodo de 1999 a 2012, la distribución de las actividades internacionales del territorio nacional se concentra en el centro y occidente de la Republica, haciéndose presente a lo largo de toda ella.

Los puntos en color blanco representan, a lo largo de las ilustraciones, al Distrito Federal y aquellos municipios para los que no se obtuvo información, todos los municipios con actividad internacional se encuentran representados, por lo cual, las zonas en color blanco pueden ser tratadas como municipios sin actividad internacional de acuerdo al RAI.

Ilustración 2 Actividad Internacional. (Región 1)

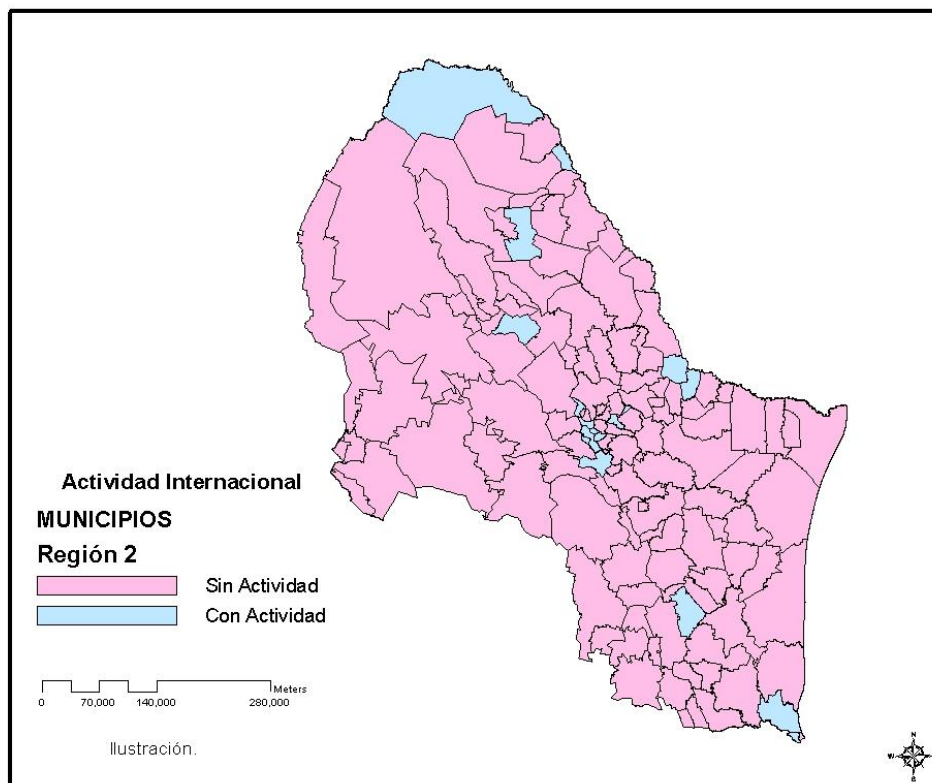
Actividad Internacional Región 1



Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI.

Ilustración 3 Actividad Internacional. (Región 2)

Actividad Internacional Región 2



Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI.

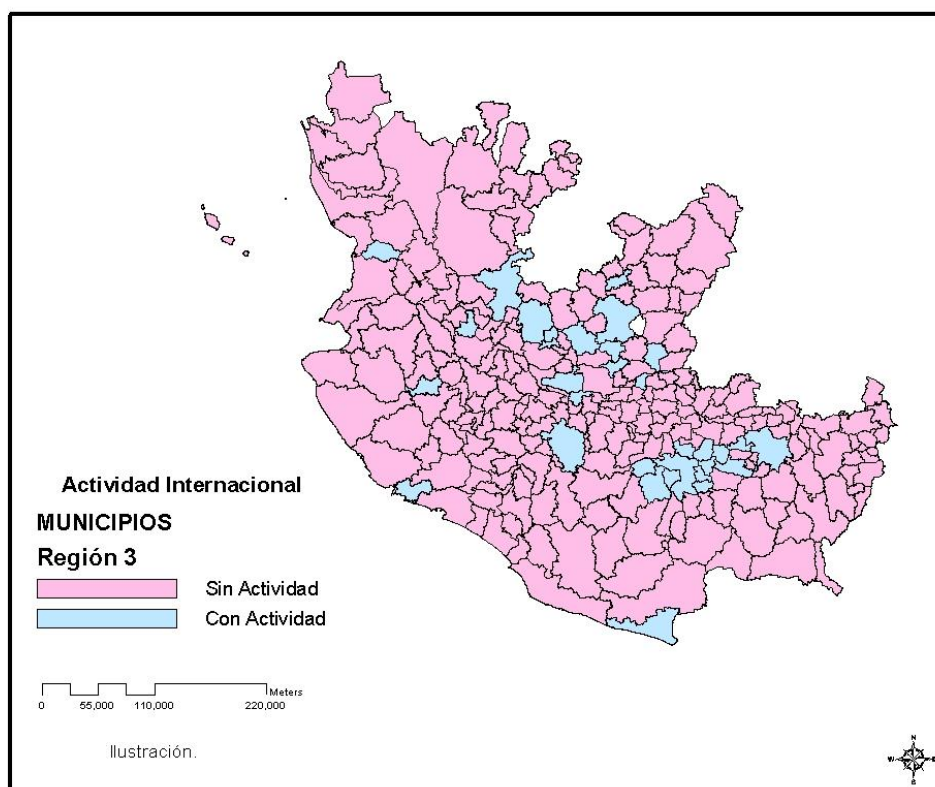
Las regiones 1 y 2 comprenden el norte del país, sólo 8 municipios fronterizos emprendieron actividades internacionales reconocidas en el RAI. Los municipios de Mexicali y Playas de Rosarito en Baja California; los municipios de Acuña y Piedras Negras en Coahuila de Zaragoza; el municipio de Caborca en Sonora; Juárez en Chihuahua y los municipios de Mier y Miguel Alemán en Tamaulipas.

En Baja California, el municipio de Mexicali, muy activo internacionalmente, ha firmado acuerdos de hermanamiento con la ciudades de Kumi en Corea del sur, Calexico en California y la ciudad de Sao José Dos Campos en Brasil, así como, un “Memorandum de entendimiento” entre dos entes encargados de la promoción del desarrollo económico, el municipio de Playas de Rosarito firmo un acuerdo de hermanamiento con la ciudad de Huntington Park en California. En el estado de Coahuila, el municipio de Acuña firmó un acuerdo de hermanamiento con la Ciudad de Rio, y el municipio de Piedras Negras firmó acuerdos con las ciudades de Eagle Pass y Sandy City. El municipio de

Caborca en el Estado de Sonora firmó un acuerdo de hermanamiento con la Ciudad de Upland, California. El municipio de Juárez, Chihuahua y la ciudad de El Paso en Texas firmaron un acuerdo de hermanamiento y un “Memorándum de entendimiento” sobre comunicaciones transfronterizas. Los municipios tamaulipecos de Mier y Miguel Alemán firmaron acuerdos de hermanamiento con las ciudades de Roma y Cuero, ambas en el estado de Texas.

Ilustración 4 Actividad Internacional. (Región 3)

Actividad Internacional Región 3.

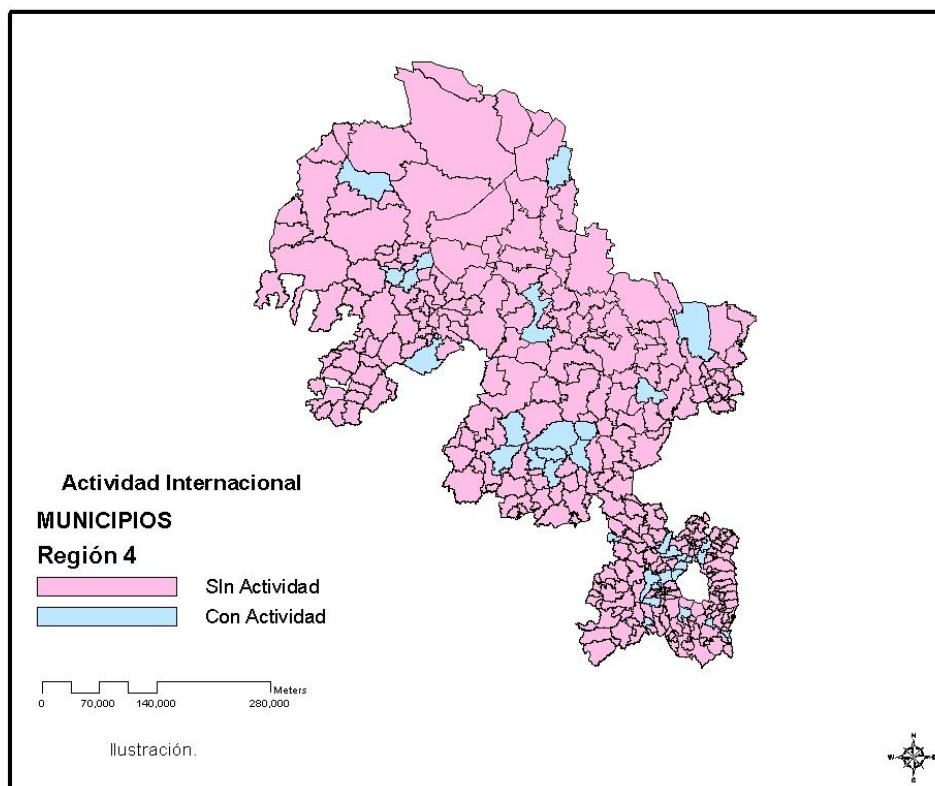


Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI

La región 3 incluye a dos de los estados más activos internacionalmente Jalisco y Michoacán. Contiene a los municipios de Ayotlán, Cihuatlán, Cuautla, Chapala, Etzatlán, Guadalajara, Ocotlán, Tamazula de Gordiano, Tepatitlán de Morelos, Tequila, Tizapán el Alto, Tlaquepaque, Tototlán, Cañadas de Obregón, Zapopan y Zapotlanejo en Jalisco; Erongarícuaro, Lázaro Cárdenas, Morelia, Nahuatzen, Nuevo Parangaricutiro, Paracho, Pátzcuaro, Peribán, Quiroga, Tancitaro, Taretan, Tingambato, Uruapan, Vista Hermosa, Ziracuaretiro en Michoacán.

Ilustración 5 Actividad Internacional. (Región 4)

Actividad Internacional Región 4.

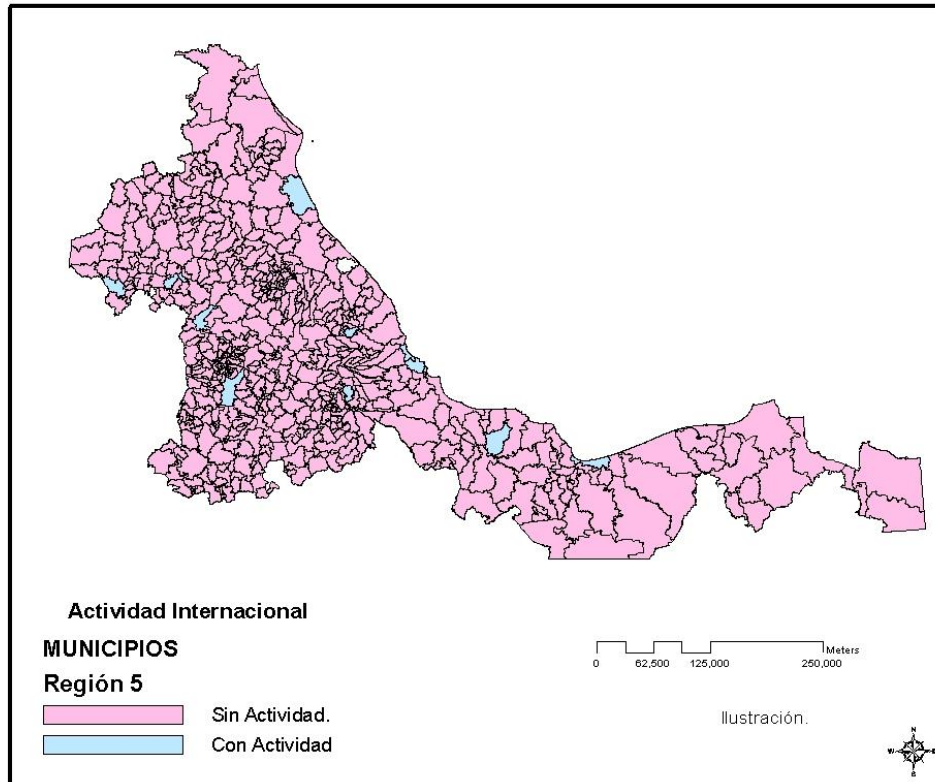


Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI

La región 4 incluye los municipios de Aguascalientes, San Miguel de Allende, Celaya, Comonfort, Guanajuato, Irapuato, San José Iturbide, Santa Cruz de Juventino Rosas, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Lerma, Metepec, Naucalpan de Juárez, Nicolás Romero, El Oro, San Mateo Atenco, Tecámac, Tenango del Valle, Tlalnepantla de Baz, Toluca, Villa del Carbón, Cuautla, Cuernavaca, Jantetelco, Arroyo Seco, Querétaro, Cedral, Ciudad Valles, San Luis Potosí, Guadalupe, Río Grande, Zacatecas.

Ilustración 6 Actividad Internacional. (Región 5)

Actividad Internacional Región 5.

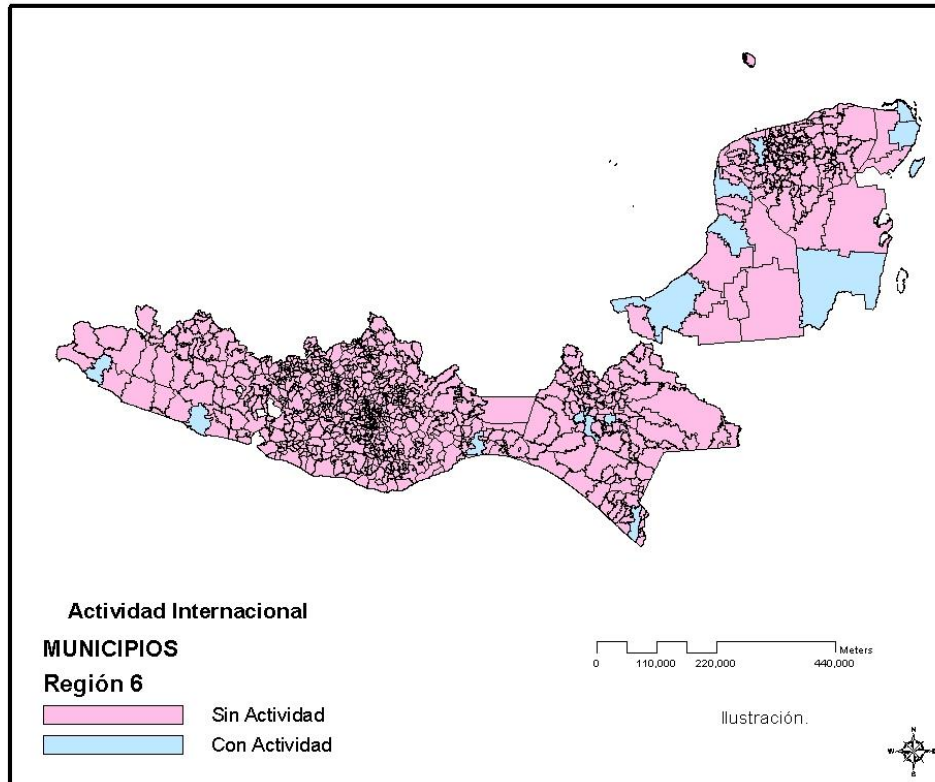


Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI

La región número 5 contiene los municipios de Apan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Tula de Allende, Puebla, La Antigua, Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba, Xalapa, Santiago Tuxtla, Tuxpan, Veracruz.

Ilustración 7 Actividad Internacional. (Región 6)

Actividad Internacional Región 6.



Elaboración propia con datos RAI y las Áreas Geoestadísticas municipales del Marco Geoestadístico Municipal, INEGI

La región número 6 contiene los municipios de Calkiní, Campeche, Carmen, Chiapa de Corzo, San Cristóbal de las Casas, Tapachula, Tuxtla Gutiérrez, Acapulco de Juárez, Zihuatanejo de Azueta, Heroica Ciudad de Juchitán de Zaragoza, Cozumel, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, Mérida.

3.2 Análisis de las capacidades municipales de los municipios seleccionados como determinantes de la actividad internacional.

El presente apartado realiza una comparación entre municipios con actividad internacional formal, reconocida por el RAI, y aquellos municipios sin actividad internacional formal inscrita en el RAI, destacando la heterogeneidad municipal que existe en el país.

Se analizan 120 municipios mexicanos que presentaron actividad internacional formal inscrita en el RAI y aquellos municipios sin actividad internacional reconocida. Se examina un conjunto de variables divididas en tres conjuntos: indicadores socioeconómicos, finanzas públicas y las relativas al estado de la administración municipal, para los años 2000 y 2010

- Indicadores socioeconómicos: población total, grado promedio de escolaridad, población económicamente activa. Años 2000 y 2010.
- Finanzas públicas: El estado de los ingresos y gastos municipales. Años 2000 y 2010.
- Administración municipal: Análisis de la capacidad de la Administración pública municipal.

Indicadores socioeconómicos.

Se inicia el análisis utilizando los principales resultados por localidad (ITER) de los censos de población 2000 y 2010 del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), ya que proporcionan una fuente de información sólida a nivel censal.

El conjunto de municipios con actividad internacional contaban, para el año de 2000, con 29,360,344 habitantes en total, que representaba el 33% de la población total en los municipios del país²⁰, el grado promedio de escolaridad sumaba 7.35 años, la población económicamente activa (PEA) superaba los 11200000 millones de habitantes. Para el año de 2010 la población de los municipios con actividad internacional se incrementó en un 14%, contabilizando 33612497 millones de habitantes 32% de un total municipal de 103485458, el grado promedio de escolaridad se incrementó un año, pasando de 7.4 a 8.6 para los municipios seleccionados, la PEA tuvo un incremento de 27% registrando 14252387 millones de personas, al menos 3 millones de personas se sumaron a la PEA para los municipios con Actividad internacional. Estos datos nos indican que el promedio de habitantes se mantuvo estable 33% a 32%, se registró un incremento en el grado promedio de escolaridad de 1 año durante el periodo y los habitantes representaban el 34 % de la PEA.

Los municipios sin actividad internacional, presentan 5.2 años como grado promedio de escolaridad en el año 2000 y 6.5 en el año 2010. El incremento del grado promedio de escolaridad es generalizado e incluye al total de municipios, con y sin actividad internacional. La PEA de los municipios sin actividad internacional se incrementa de forma consistente, pasando de 19 millones (63%), para el año 2000 a 26 millones (65%) para el año 2010. La PEA aumenta para el total de municipios y el ritmo de crecimiento fue mayor para los municipios sin actividad internacional. La población total para el conjunto de municipios sin actividad se incrementó en un 17%, pasando de 59517829 en el año 2000 a 69872961 en el año 2010. Tabla 5.

²⁰El estudio toma en cuenta la totalidad de los municipios del país, el Distrito Federal y las Delegaciones y sus datos relativos no son tomados en cuenta. El total de habitantes sin incluir el D. F. ascendía a 88878173, para el año 2000.

Es de suma importancia destacar, los 120 municipios con actividad internacional cuentan con el 30% de la población municipal total, un grado promedio de escolaridad mayor y representan –al menos- 30% de la población económicamente activa. La mediana de la población en los municipios con actividad internacional registra 109776.5 habitantes para el año 2000, lo que indica que, al menos, 50% de los municipios tienen más de cien mil habitantes. Únicamente se presentan 4 casos en los que la población del municipio es menor a los 10 mil habitantes: los municipios de Cuautla y Cañadas de Obregón en el estado de Jalisco, Marín en el Estado de Nuevo León y el municipio de Mier en el estado de Tamaulipas. Los municipios de Cuautla, Cañadas de Obregón y Marín, pertenecen a entidades federativas con amplia experiencia en temas de acción internacional.

Tabla 5 Indicadores socioeconómicos.

Variable	Población		Grado promedio de escolaridad		PEA	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Total Municipios	88878173	103485458	7.290322581	8.5	30511827	40665969
Municipios con actividad internacional.	29360344	33612497	7.358333333	8.635	11200427	14252387
Municipios sin actividad internacional.	59517829	69872961	5.234455959	6.532688822	19311400	26393785

Elaboración propia con datos del ITER-INEGI.

Para finalizar el análisis de los indicadores socioeconómicos se utiliza el documento “Regiones Socioeconómicas de México” (INEGI, 2004), en el cual, se presenta un agregado de los principales indicadores²¹ socioeconómicos del país a nivel municipal. En cada uno de los grados se indica el número total de municipios, el número de municipios con actividad internacional y el número de municipios sin actividad internacional. Los datos expuestos, presentan una relación clara entre el nivel de desarrollo presente en los municipios y las actividades internacionales reconocidas en el RAI, un nivel de desarrollo alto se relaciona directamente con la persistencia de actividades internacionales. Los resultados se presentan en la tabla 6.

²¹ Incluye 30 indicadores, que se conjuntan en 7 rangos que van de 1 a 7, 1 para los municipios con peor desempeño y progresivamente hasta 7 para los municipios con mejor desempeño.

Tabla 6 Actividad Internacional y Rango de desarrollo socioeconómico.

Rango	Municipios con actividad	Porcentaje Rango	Municipios sin Actividad.	Porcentaje Rango.	Total municipio /Rango.
7	50	0.3875969	79	0.6124031	129
6	34	0.10029499	305	0.89970501	339
5	18	0.04958678	345	0.95041322	363
4	9	0.03488372	250	0.96899225	258
3	8	0.0148423	532	0.98701299	539
2	1	0.00213675	467	0.99786325	468
1	0	0	330	1	330

Elaboración propia con datos del INEGI. Regiones Socioeconómicas de México.²²

Finanzas Públicas.

Por su parte, los ingresos y gastos municipales de los 120 municipios, con actividad internacional reconocida en el RAI, ascendieron a 32,328,878,338 millones de pesos para el año 2000, que equivalían al 37% de los ingresos de los municipios mexicanos de 85,349,433,000 millones de pesos para el año 2000, los municipios sin actividad internacional sumaban 53,020,554,662. millones de pesos, acumulando el 63% restante. Para el año 2010, los ingresos de los municipios con actividad internacional sumaron 97,191,829,902 representando el 34% del total de ingresos municipales, 280901109194, una reducción de 3% en relación al año 2000. Con una mediana de 365 millones de pesos de ingresos y gastos públicos, que se compara con la mediana de los municipios sin actividad internacional de 30 millones de pesos de ingresos y gastos, para el año 2010.

Los municipios con actividad internacional representan el 30% de la población total en municipios del país y suman el 34% de los ingresos y gastos municipales.

²²

Disponible en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/sistemas/regsoc/default.asp?c=11723> consulta el 21 de enero de 2015.

en
Última

3.2.1 La administración municipal en el año 2000 y 2010. Municipios con y sin actividades internacionales.

La administración pública en el año 2000.

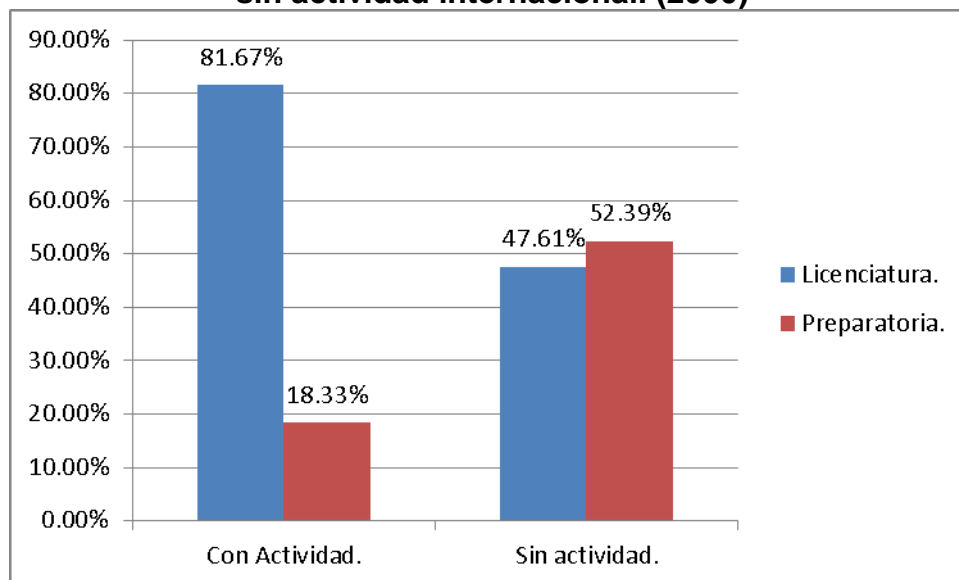
Para el análisis de las capacidades de la administración pública municipal, se procederá de igual forma a la planteada en el capítulo 2, con una limitante, la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009 y el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2011 no permiten, en algunas variables, el análisis por municipio, ni la separación entre municipios con actividad internacional y sin acciones internacionales de una manera accesible y confiable. La estructura de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal del año 2000, permite un análisis “municipio por municipio” y su separación en dos conjuntos de datos. Por lo tanto, para el año 2000 se realiza una comparación de las capacidades de gestión de los municipios mexicanos y, para el año 2010 se utilizan un conjunto reducido²³ de variables equivalentes a las utilizadas para el análisis del año 2000, sumado al examen del estado de la administración pública municipal, presentado en el capítulo 2, consideramos que refleja el estado de las capacidades municipales en materia de administración pública para el año 2010.

Los presidentes municipales de los municipios con actividad internacional presentan un porcentaje de 81% con estudios de –al menos- nivel licenciatura y el 18% restante con estudios de hasta preparatoria, los municipios sin actividad internacional presentan un 48% de presidentes municipales con estudios de nivel superior y el 52% restante con estudios de hasta nivel medio superior. ¿Existe una relación entre municipios con altos niveles de ingreso y gasto público y profesionalización de los presidentes municipales? Probablemente, entre los 21 municipios con presidentes municipales con estudios de hasta de nivel medio superior se encontraban los municipios de Veracruz, Boca de Río, Coatzacoalcos, del Estado de Veracruz, Ecatepec de Morelos en el Estado de México y Zihuatanejo de Azueta en el estado de Guerrero, todos ellos con

²³ Aquellas que permitan la comparación entre municipios con y sin actividad internacional. La Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, no incluye información relativa al nivel de estudios y experiencia previa, de los presidentes municipales y los encargados de las distintas dependencias.

ingresos públicos y niveles de población por arriba de la mediana mencionada en los párrafos anteriores. Gráfico 21.

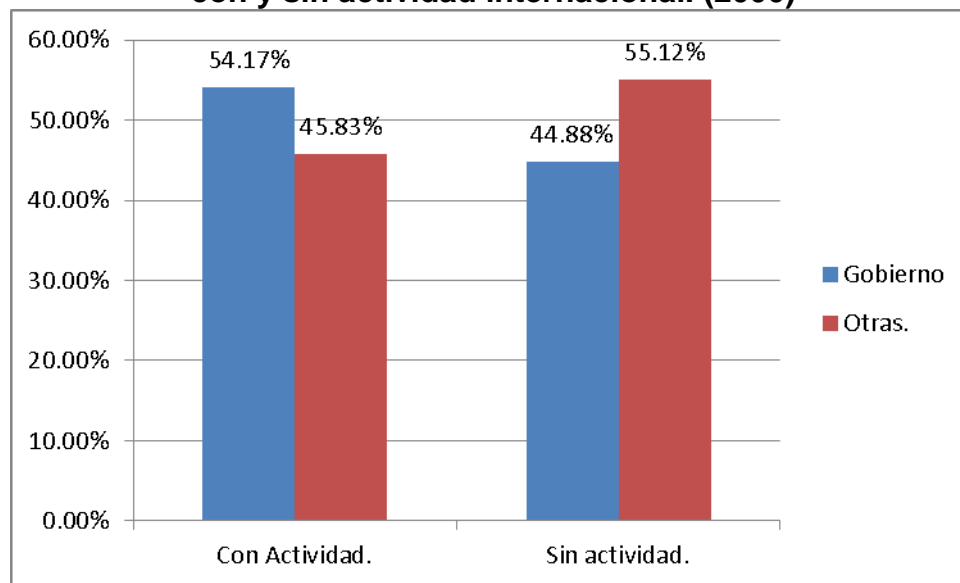
Gráfico 21 Escolaridad de los presidentes municipales municipios con y sin actividad internacional. (2000)



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

La experiencia previa de los presidentes municipales muestra lo siguiente: el 54%, 65, de los presidentes municipales en municipios con actividad internacional, tenían experiencia previa en el desempeño de funciones en algún orden de gobierno, el 46% restante se desempeñaba en otras áreas relativas al ámbito privado; el 45% de los presidentes municipales de los municipios sin actividad internacional habían desarrollado alguna labor dentro del sector público mexicano, el 55% restante provenía del sector privado. Gráfico 22.

Gráfico 22 Experiencia previa de los presidentes municipales, municipios con y sin actividad internacional. (2000)



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

Para el análisis de la estructura de la APM se comparan: la existencia de 4 unidades administrativas claves dentro de la APM y la escolaridad del servidor público encargado de su despacho. Las unidades administrativas analizadas son:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Desarrollo urbano y servicios públicos.
- Seguridad Pública.

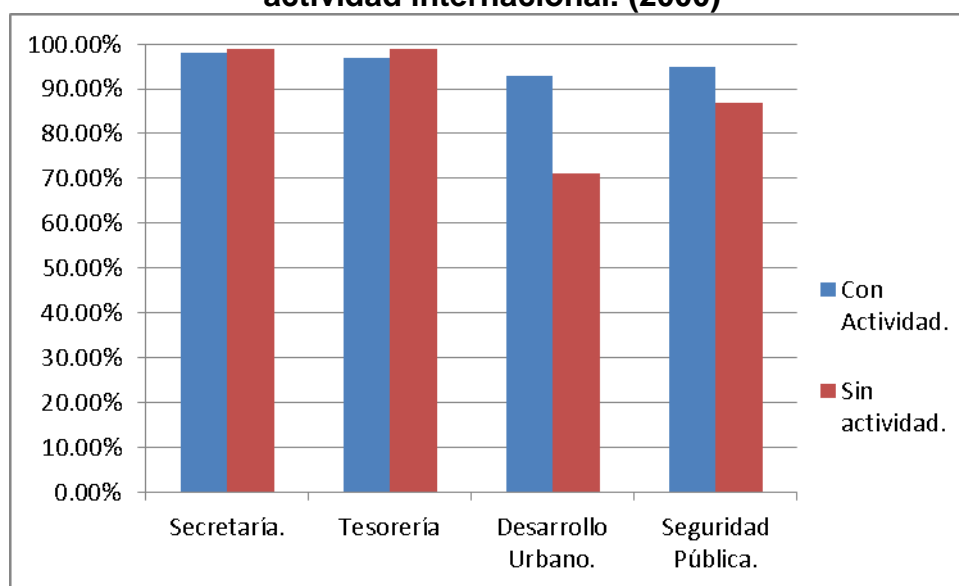
El porcentaje de municipios con actividad internacional que no contaban con una Secretaría del ayuntamiento era de 2%, los municipios de Chihuahua²⁴, Chihuahua y San Luis Potosí. En municipios sin actividad internacional, 99% de ellos cuentan con una unidad encargada del despacho, del 1% restante, 34 municipios, 10 municipios pertenecen al estado de Yucatán y 19 al estado de Oaxaca. La tesorería se comporta de forma similar, el 97% de los municipios, con actividad y 99% sin actividad internacional, cuentan con una unidad

²⁴ El municipio de Chihuahua, Chihuahua, no reporto información relativa a sus diversas unidades administrativas.

administrativa en cargada del despacho de los asuntos relativos a las finanzas públicas municipales.

El 7% de los municipios con actividad internacional carecían de una unidad encargada de los servicios públicos y el desarrollo urbano, mientras tanto, el 29% de los municipios sin actividad internacional no contaban con dicha unidad. Gráfica 21.

Gráfico 23 Administración Pública Municipal, municipios con y sin actividad internacional. (2000)



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

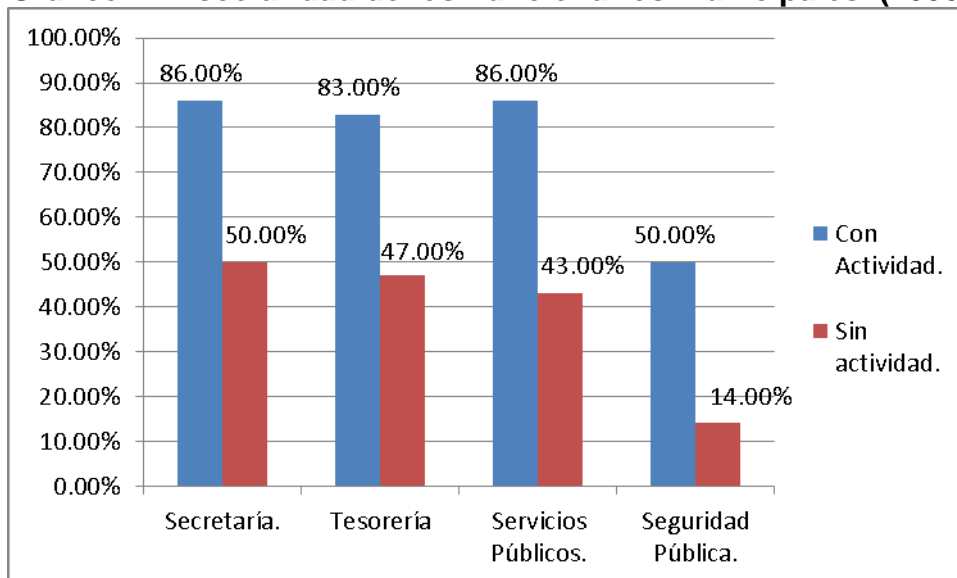
Únicamente el 5% de los municipios con actividad internacional carecían de la unidad encargada de los servicios de seguridad pública, por su parte, el 13% de los municipios sin actividad internacional se encontraban en dicha situación. Gráfica 23.

Es apropiado asumir que los municipios que carezcan de un conjunto de unidades administrativas “básicas”²⁵, tendrán un camino más complejo en caso de pretender iniciar o continuar sus actividades internacionales. Como se detalló en el capítulo 2, la insuficiencia e incapacidad de la APM es crónica y ello impacta el desempeño global e individual de los municipios mexicanos, a lo largo de todas sus actividades.

²⁵ Derivadas de las facultades y obligaciones establecidas en el Artículo 115 Constitucional, revisado en el capítulo 2.

En relación con el último grado de estudios de los funcionarios municipales encargados del despacho de la Secretaría del Ayuntamiento, en municipios con actividad internacional, 103 de ellos (86%) contaban con estudios de nivel superior y 17 (14%) cursaron estudios de hasta nivel medio superior. Los porcentajes se dividen en el 50%(1142) de funcionarios con estudios de nivel superior y 50% (1164) con estudios de, hasta, nivel medio superior o equivalente (gráfico 24). La diferencia se hace clara. Entre los municipios con actividad internacional cuyo secretario del ayuntamiento no contaba con estudios de nivel superior de encuentran los de Tecámac y Lerma en el Estado de México; Ayotlán, Etzatlán, Cuautla y Tizapán el Alto del Estado de Jalisco; Erongarícuaro Nahuatzen, Paracho, Quiroga, Vista Hermosa y Ziracuaretiro del Estado de Michoacán; Isla Mujeres del Estado de Quintana Roo. El Estado de Jalisco es reconocido como uno de los primeros en impulsar, a nivel estatal, acciones internacionales, lo que repercutiría en un conjunto de municipios más propensos, independientemente de sus capacidades de gestión, a la realización de acciones internacionales. Los municipios del estado de Michoacán experimentan un auge en sus actividades internacionales a partir del año 2005, que se concentran en Latinoamérica, específicamente en la provincia de Matanzas.

Gráfico 24 Escolaridad de los Funcionarios municipales. (2000)



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional Sobre Desarrollo Institucional Municipal INDESOL-INEGI del año 2000.

Tesorería Municipal.

El nivel de escolaridad de los funcionarios encargados del despacho de la Tesorería municipal se comporta de la siguiente forma: para los municipios con actividad internacional, 20 (17%) municipios no contaban con funcionario con estudios de nivel superior, para los municipios sin actividad internacional, 1,094 de ellos (47%) contaban con un encargado de dicha unidad que había cursado estudios universitarios y 1,212 (53%) eran administradas por funcionarios con estudios de hasta nivel medio superior.

Los municipios de los estados de Jalisco y Michoacán, vuelven a destacar como municipios con actividad internacional y poca profesionalización de la APM, se suman los municipios de Altamira, Tamaulipas; Zihuatanejo de Azueta y Acapulco de Juárez²⁶ en Guerrero, el municipio de Jaltelco en el estado de Morelos y el municipio de Mier, Nuevo León.

El nivel de escolaridad de los funcionarios encargados de la provisión de los Servicios Públicos municipales se comporta de la siguiente forma: para los municipios con actividad internacional, 18 (14%) no contaban con funcionarios

²⁶ La información provista por el municipio de Acapulco no contemplaba la Tesorería Municipal.

con estudios de nivel superior, para los municipios sin actividad internacional, 991 de ellos (43%) contaban con un funcionario que había cursado estudios universitarios y 1315 (57%) eran administradas por funcionarios con estudios de hasta nivel medio superior. Los municipios de Carmen y Calkiní en Campeche, Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán y el Oro en el Estado de México, y Altamira en el estado de Tamaulipas, ejemplifican la diversidad y heterogeneidad municipal en materia de administración pública. Gráfico 22.

En materia de Seguridad Pública, el 50% de los Municipios con actividad internacional incluían un funcionario con estudios de nivel superior al mando de la unidad de dicha unidad y, sólo, 320 municipios sin actividad internacional, el 14%, contaban con oficiales que habían cursado estudios de nivel superior.

Los municipios, en general, muestran un rezago considerable en la profesionalización de los servidores públicos encargados de la provisión de seguridad pública, los municipios de Campeche y Carmen en el estado de Campeche; San Miguel de Allende, Celaya y Guanajuato, Guanajuato; Pachuca de Soto, Hidalgo; Ocotlán, Cihuatlán y Tequila, Jalisco; Atizapán de Zaragoza, Cuautitlán, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Lerma, San Mateo Atenco y Tecámac en el Estado de México; Morelia, Michoacán; Cuernavaca, Morelos; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; Boca del Río, Coatzacoalcos y Xalapa del estado de Veracruz; todos ellos con actividad internacional, son muestra de dicho fenómeno.

La administración municipal en el año 2010.

La Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal de año 2009 (ENGSPyJM2009), no permite el análisis de las variables de “grado de escolaridad” y “experiencia previa” de los miembros del ayuntamiento y los servidores públicos, dichas variables no se encuentran disponibles en los archivos de “microdatos” relativos a la encuesta en la página web del INEGI, aun cuando el cuestionario contempla preguntas referidas a dichas variables²⁷. El Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales

²⁷ El cuestionario y los “microdatos” se encuentran disponibles en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/engspjm/default.aspx> Última consulta el 21 de enero de 2015.

2011(CNGMyD2011) incluye las variables mencionadas, sin embargo no contiene la información por ayuntamiento y agrupa a todos los municipios de cada entidad federativa bajo una misma clave. La caracterización de cada uno de los municipios se realiza mediante la clave de identificación geográfica provista por el INEGI, que consiste de 5 dígitos, los dos primeros asignados a cada una de las entidades federativas, van de 01 a 32; el municipio se describe con los últimos tres dígitos y va de 001 a 999, de tal forma que cada municipio del país cuenta con una clave de identificación propia. El CNGMyD2011²⁸ agrupa la información por entidad federativa, la clave de identificación geográfica solo registra cambios en los dos primeros dígitos y se mantiene en “000” para todos y cada uno de los municipios que integran dicha entidad. Ejemplo: la ENGSPyJM2009 proporciona la información del municipio “01001” Aguascalientes, Aguascalientes, el CNGMyD2011 proporciona la información del municipio “01000” y/o “20000” lo que no permite identificar el ayuntamiento de forma específica. Por lo tanto, se utilizó²⁹ el CNGMyD2011 para mostrar el estado de la APM del año 2010 en su conjunto, pero no admite la comparación entre los municipios con y sin actividad internacional, para ello se recurre a la ENGSPyJM2009 aun con las limitantes mencionadas.

El porcentaje de municipios con actividad internacional que no contaban con una Secretaría del ayuntamiento era del 4%, los municipios de Ecatepec de Morelos en el Estado de México, Victoria en Tamaulipas, Boca del rio y Veracruz del estado de Veracruz y Guadalupe, Zacatecas no contaban con dicha información. En municipios sin actividad internacional, 96% de ellos cuentan con una unidad encargada del despacho, del 4% restante, la mayoría de los municipios pertenecen a los estados de México, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas. La tesorería se comporta de forma similar, el 96% de los municipios, con y sin actividad internacional, cuentan con una unidad administrativa encargada del despacho de los asuntos relativos a las finanzas públicas municipales. El 17% de los municipios con actividad internacional carecen de una unidad encargada de los servicios públicos, mientras tanto, el

²⁸

Disponible

en:

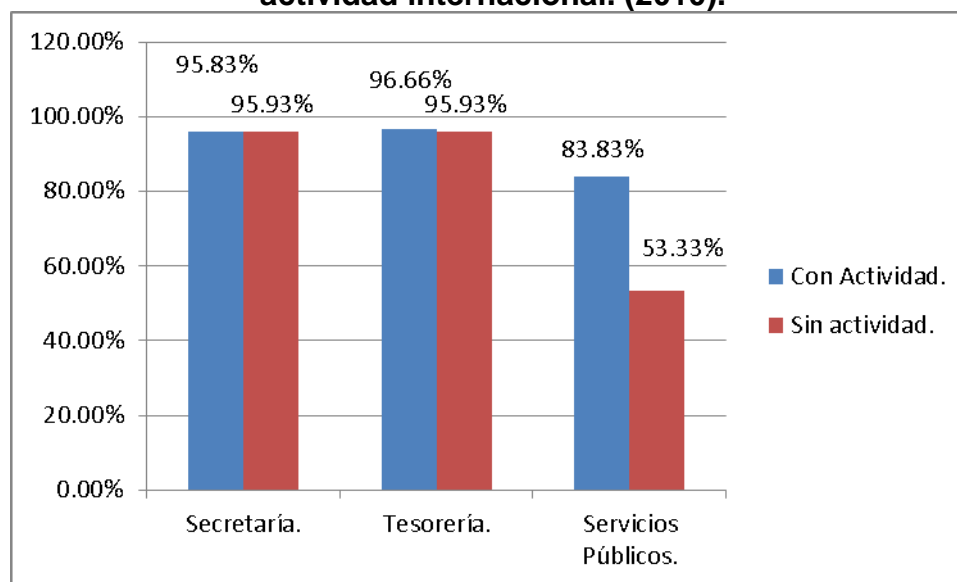
<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/censosgobierno/cng2011gmd/default.aspx>

Última consulta el 21 de enero de 2015.

²⁹ Capítulo 2.

47% de los municipios sin actividad internacional no cuentan con dicha unidad.
Gráfico 25.

Gráfico 25 Administración Pública Municipal, municipios con y sin actividad internacional. (2010).



Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Justicia Municipal de año 2009, INEGI.

El análisis de la estructura de la APM y el RAI permite las siguientes conclusiones:

- Existe una diferencia, considerable, en el desarrollo y profesionalización de la APM, entre municipios con actividades internacionales y sin estas. Es importante que los municipios cuenten con personal de “base”, que permita la estabilización de los empleados y debe considerarse la implementación de un servicio profesional de carrera, que procure a los funcionarios municipales los incentivos y disminuya la inestabilidad laboral a la que están sometidos.
- Dicha diferencia no se relaciona directamente con el tamaño de la población y el nivel de ingresos públicos. Municipios con poblaciones superiores a los cien mil habitantes, carecen de servidores públicos con estudios de nivel superior, en áreas claves como las de seguridad pública y tesorería municipal. Es necesaria, la aplicación de métodos más complejos que sustenten o refuten la diferencia mencionada.

- Los municipios de los estados de Jalisco y Michoacán, a pesar de presentar niveles bajos de desarrollo institucional, son muy activos internacionalmente. Lo que permite suponer, en el caso del Estado de Jalisco, casos de cooperación estado-municipio y casos de “emulación”, que llevarían a dichos municipios a buscar relacionarse con el exterior.
- Los acuerdos interinstitucionales de los 120 municipios mexicanos, incluyen 61 menciones al tema “desarrollo municipal”, lo que les permitiría, en un escenario óptimo, compartir y conocer opciones de gestión, que les permitan: profesionalizar la APM, mejorar la provisión de servicios públicos y optimizar el uso de los recursos públicos.
- Las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas deberían incluir, al menos, cuatro unidades administrativas clave: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, y Seguridad Pública. El porcentaje de municipios, con unidades administrativas encargadas del despacho de los asuntos de la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, asciende al 99%, ambas incluidas como “unidades mínimas obligatorias” en la mayoría de las leyes orgánicas municipales.

Conclusiones.

La teoría de la Relaciones Internacionales establece que los Estados no son los únicos actores en el sistema internacional, sin embargo, la mayoría de las corrientes teóricas se centran en los Estados como actores principales, dedicando a los gobiernos no centrales la calidad de actores internacionales, reconocidos pero limitados a un papel secundario. Es hasta la década de los ochenta del siglo XX que diversos teóricos empiezan a centrar su atención en las actividades internacionales de los gobiernos locales, creando un conjunto de vocablos que intentan definir dichas actividades; algunos teóricos intentan definir las centrándose en diferenciarlas de las actividades diplomáticas de los Estados, otros, orientan su definición conteniendo dichas actividades dentro del proceso diplomático nacional.

Las actividades internacionales de los gobiernos no centrales son fruto de los cambios acontecidos a nivel nacional e internacional; las transformaciones ocurridas al sistema internacional de la posguerra, específicamente la ampliación de las capacidades de interacción generadas por el desarrollo tecnológico favorecen la aparición de nuevos actores internacionales y facilitan las acciones internacionales de los gobiernos locales. En el país se vivió un proceso de Reforma del Estado, que reanima el federalismo mexicano establecido en la Constitución, devolviendo atribuciones no ejercidas por los gobiernos locales mexicanos. Sumado al reconocimiento del municipio como gobierno en 1999 generó un clima propicio de innovación en materia de políticas públicas, entre ellas, la expansión de las actividades internacionales municipales.

La innovación en políticas públicas municipales, se presenta en un entorno problemático que limita la capacidad institucional de generar estrategias que tengan un impacto a largo plazo. La poca profesionalización de la Administración Pública Municipal aunada a los tipos de contratación de personal, las limitaciones presupuestales, la incapacidad de fortalecer la

hacienda municipal incrementando la recaudación; impactan negativamente el cumplimiento de las obligaciones de la entidad municipal establecidas en el Artículo 115 constitucional. Los municipios mexicanos en su conjunto presentan:

- Un bajo nivel de conocimientos técnicos y capacidad política de los integrantes de la administración pública municipal (APM) de manera persistente, no se presenta un mejoramiento en la comparación realizada para los años 2000 y 2010.
- La cobertura de los servicios públicos es insuficiente y tiende a concentrarse en las cabeceras municipales en detrimento de otras localidades.
- El porcentaje de recaudación por concepto de ingresos propios (impuestos, productos, derechos y aprovechamientos), es muy bajo en relación a los ingresos por participaciones federales.
- El porcentaje de gasto corriente (servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales) es superior al gasto en inversión.
- La APM a nivel global, no presenta innovación en el área administrativa, en los métodos o tecnología. Aun cuando sean evidentes los municipios que llevan a cabo procesos de innovación, esta no se presenta de forma generalizada y/o constante.

Las actividades internacionales formales de los gobiernos locales mexicanos se fundamentan en la Ley de Celebración de Tratados de 1991, que los faculta para firmar acuerdos interinstitucionales, sin embargo las acciones internacionales de los municipios mexicanos rebasan, visiblemente, dicha limitante, basados en el llamado “poder residual”, es decir, todas aquellas áreas no exclusivas de la federación y/o las entidades federativas en las leyes vigentes, que representan un área de oportunidad para el municipio mexicano, dicho poder residual se establece en el Artículo 124 de la Constitución. .

Las actividades internacionales formales de los gobiernos locales en México inician en la década de los sesenta de siglo XX y se mantienen estables con un perfil bajo durante las décadas de los setenta y ochenta, a partir de la década

de los noventa experimentan un auge que se consolida e incrementa en la primera década del siglo XXI.

Dichas actividades se concentran en los Estados Unidos de América y Cuba, específicamente en el estado de Texas y la provincia de Matanzas, España en Europa y China en Asia, son los destinatarios elegidos en la mayoría de los acuerdos interinstitucionales. En relación con los temas dentro de los acuerdos, aquellos con un componente económico turismo, comercio e inversión suman 264 menciones en total. Los temas culturales forman parte de 108 de los acuerdos firmados, seguidos por el turismo y comercio con 100 y 86 menciones respectivamente.

En relación con las diferencias entre municipios con y sin actividades internacionales:

- Existe una diferencia, considerable, en el desarrollo y profesionalización de la APM, entre municipios con actividades internacionales y sin estas, que no se relaciona directamente con el nivel de ingresos públicos y el tamaño de la población.
- Los municipios de los estados de Jalisco y Michoacán, resaltan la importancia de un gobierno estatal activo internacionalmente (Jalisco) y los casos de emulación y coyuntura (Michoacán).
- Las actividades internacionales, facilitarían a los municipios mexicanos, compartir y conocer opciones de gestión pública, que les permitirían mejorar la provisión de los servicios a su cargo.
- Es necesario homologar las constituciones estatales, de forma que se consideren cuatro unidades administrativas básicas: Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal, Desarrollo Urbano y Servicios Públicos, y Seguridad Pública. El nivel de profesionalización y existencia de unidades administrativas Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, asciende al 99%, ambas incluidas como “unidades mínimas obligatorias” en la mayoría de las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas.

El Registro de Acuerdos Interinstitucionales, aun con sus limitaciones, muestra que los municipios del país se encuentran interesados en establecer relaciones con el exterior, y dichas actividades muestran un incremento consistente a partir del reconocimiento del ayuntamiento como gobierno en 1999.

Bibliografía.

Aguirre, Iñaki (1999) "Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition" en *Regional & Federal Studies*, vol. 9.

Aron, Raymond (1985) *Paz y Guerra entre las Naciones*, Tomo I. Madrid Alianza Editorial. 1985.

Bazdresch, Carlos. (2009) "1983. Al principio del camino" en *Istor Revista de Historia Internacional*, año IX, No 36. CIDE. México.

Bresser, Luiz (1998) "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y los mecanismos de control" en *Desarrollo Económico*, vol. 38, No 150, IDES, Buenos Aires.

Cabrero, Enrique (2001) "Finanzas en municipios urbanos de México", en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol 17 El Colegio de México, México.

Calduch Rafael (1991a) "Concepto y método de las relaciones internacionales", en *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid. Versión Pdf disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap1.pdf>

Calduch Rafael (1991b) "Los Actores Internacionales", en *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, pp. 19-41. Versión Pdf disponible en <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/sdrelint/lib1cap5.pdf>

Castells, Manuel (2001) "Materiales para una Teoría Preliminar sobre la Sociedad de Redes" en *Revista de Educación*, número extraordinario, Madrid.

Cornago, Noé (2000) "Exploring the global dimensions of paradiplomacy Functional and normative dynamics in the global spreading of subnational involvement in international affairs" en *Workshop on Constituent Units in International Affairs*, Forum of Federations, Alemania.

..... (2010) "On the Normalization of Sub-State Diplomacy" en *The Hague Journal of Diplomacy*, num 5, Brill.

Cruz, Armando (2004) *Federalismo Fiscal Mexicano*, Porrúa, México.

Del Arenal, Celestino (1994) *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. España.

.....(2008) "Mundialización, Creciente Interdependencia y Globalización en las Relaciones Internacionales" en *Curso de Derecho Internacional*, Universidad del País Vasco. Versión PDF disponible en http://www.ehu.eus/cursosderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2008/2008_4.pdf

De la Madrid, Miguel (1995) "La Reforma del Estado en México. Una Perspectiva Histórica." en *Gestión y Política Pública*, vol. 4, núm. 2, CIDE, México. Versión Pdf disponible en http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IV_No.II_2dosem/MM_Vol.4_No.II_2dosem.pdf

Duchacek, Ivo (1984) "The International Dimension of Subnational Self-Government" en *Publius*, vol.14, núm. 4, Oxford University.

Fernández, Jorge (2001) "La Reforma Constitucional de Diciembre de 1999 Al Artículo 115" en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 4. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Flamand, Laura (2010) "Sistema Federal y Autonomía de los Gobiernos Estatales: Avances y Retrocesos" en *Los Grandes Problemas de México, Tomo XII. Políticas Públicas*, El Colegio de México, México. Versión PDF disponible en <http://2010.colmex.mx/16tomos/XIII.pdf>

Flores, Mariana. (2011) "Los Hermanamientos de ciudades como instrumento para la acción exterior de los gobiernos locales mexicanos", en *Estudios comparados de Diplomacia local en las Entidades Federativas del centro de México*. Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, México.

Fleury, Sonia (1999) "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?" en *Nueva Sociedad*, núm 160. Buenos Aires. Versión PDF disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=160>

García, Rodolfo (1994) "Retos y Perspectivas de la Administración Municipal en México" en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2. CIDE, México.

Guillen, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (2004), *Innovación y Continuidad del Municipio Mexicano. Análisis de la Reforma Municipal de 13 Estados de la Republica*, Porrúa- IIS, México.

Huntington, Samuel (1973) "Transnational Organizations in World Politics" en *World Politics*, vol.25, núm. 3. Cambridge University.

Ianni, Octavio (1999) "La Era del Globalismo" en *Nueva Sociedad*, No. 163, Buenos Aires. Versión PDF disponible en <http://www.nuso.org/revista.php?n=163>

Keating, Tom & Munton, Don (1985) "The Provinces and Canadian Foreign Policy", Canadian Institute of International Affairs, University of Alberta, Canada.

Keating, Michael. (1999) "Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies" en *Regional & Federal Studies*, vol. 9. Special Issue,

Keohane, Robert (1973) *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press.

Kincaid, John (2014) "Foreign Relations of Sub-national Units" en *Forum Of The Federations*. Versión Pdf disponible en <http://www.forumfed.org/pubs/StG-Kincaid.pdf>

.....(1986) *The Territorial Dimension of the Politics: Within, Among and Across Nations*, Westview Press, Londres.

Kuznetsov, Alexander (2011) "Subnational governments in international affairs: a study on theory and practice of paradiplomacy". Tesis de Doctorado Institute for Advanced Studies Lucca, Italia. Disponible en <http://e-theses.imtlucca.it/81/>

Merino, Mauricio (2010), "Nuevo Federalismo, Nuevos Conflictos" en *Los Grandes Problemas de México. Instituciones y Procesos Políticos*. vol. XIV, El Colegio de México, México, 2010.

Meyer, Lorenzo (2000) "El Presidencialismo Mexicano" en *Istor Revista de Historia Internacional*, Año I, Núm. 3. CIDE. México.

Muñoz Ledo, Porfirio (2007) "La Reforma del Estado Mexicano" en *El Cotidiano*, Vol. 22. Núm. 144. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Pastor, Jaime (2007) "Sociología Histórica y Relaciones Internacionales. Apuntes para un balance" en *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, Núm. 5 Marzo de 2007, UAM-AEDRI.

Práts, Joan (1996) "Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos" en *Estudios Internacionales*, vol. 29, num.116, Universidad de Chile. Versión PDF disponible en <http://www.rchdt.uchile.cl/index.php/REI/article/viewFile/15208/19475>

Revueltas, Andrea (1993) "Las Reformas del Estado en México: Del Estado Benefactor al Estado Liberal" en *Política y Cultura*, núm. 3, UAM-X. México.

Russel, Roberto (2006) "El Estado-nación y los actores gubernamentales no centrales: su lugar y relación en el debate teórico dentro de la disciplina de las relaciones internacionales" en "La Paradiplomacia: las relaciones internacionales de los gobierno locales". Editorial Porrúa. México.

Shaw, Bernard (2007) "A Global Dialogue on Federalism" en *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Studies*, vol 4, McGill Queens University Press. Canada.

Schiavon, Jorge. Et al., (2008) "La paradiplomacia de la Entidades Federativas en México" en *Cuadernos de Trabajo*. CIDE, México. Versión PDF disponible en <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5387>

...(2004) "La política externa de las entidades federativas: un estudio comparativo con 6 federaciones" en *Integración y Comercio*, núm. 21, año 8. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Argentina.

Schwarzenberger, Georg (1960), La política de poder. Estudios de la sociedad internacional. México, Fondo de Cultura Económica.

Valencia, Salvador (2006) "El Municipio en México" en 1er Simposio Internacional de Derecho Administrativo y Municipal, *Estudios Jurídicos y Políticos*, núm. 4, Universidad Autónoma de Chiapas, 2006.

Valero, Carlos (2007) *El Municipio Libre en el Marco del Federalismo Mexicano. Derechos y Obligaciones*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Cámara de Diputados, México.

Velázquez, Rafael (2007) "La paradiplomacia mexicana: las relaciones exteriores de las entidades federativas". *Cuadernos de Trabajo Número 151*. CIDE, México. Versión PDF disponible en <http://www.libreriacide.com/librospdf/DTEI-151.pdf>

Leyes

Diario Oficial de la Federación. (2013) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Versión PDF disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>

...(1992) Ley Sobre Celebración de Tratados. México. Versión PDF disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-235.pdf>

...(2013) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México. Versión Word disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo13235.doc>

...(2012) Reglamento Interior de Secretaría de Relaciones Exteriores. México. Versión Word disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo88784.doc>

...(2011) Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo. México. Versión Word disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/wo60483.doc>

Páginas Web.

Página web de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) <http://amexcid.gob.mx/>

The International Relations and Security Network (ISN) (2000)
<http://www.isn.ethz.ch/>

Página Web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
<http://www.inegi.org.mx/>

Página Web del Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral.
<http://www.ine.mx/es/web/portal/inicio>