

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ACTIVIDAD EXTERIOR DE LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS EN MÉXICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

DIANA RANGEL ALFARO

DIRECTORA DRA. ALLYSON BENTON

MÉXICO D.F.

AGOSTO 2005

Actividad exterior de las entidades federativas de México

Introducción

Se ha señalado, reiteradamente, que la globalización es la causa de que autoridades subnacionales, en general, y gobiernos locales, en particular, hayan aumentado sensiblemente el contacto directo con entidades que se encuentran fuera de su jurisdicción nacional.

Algunos autores han documentado la extensa actividad exterior de gobiernos locales, principalmente de Estados Unidos y Canadá. En el primer caso, se sabe que cerca de 830 ciudades norteamericanas han establecido acuerdos de hermandad con 1,270 ciudades y comunidades en 90 países. Casi todos los estados han enviado misiones comerciales a otros países para promover exportaciones e inversión extranjera directa. Asimismo, cerca de 40 estados han establecido oficinas en apoyo al comercio o a la inversión en otros países (Blider, 1989).

Este fenómeno ha ocurrido en México, sin embargo, no existe un registro sistemático que permita realizar un ejercicio comparativo, capaz de ilustrar la evolución temporal de la actividad exterior de los estados y la posible variación entre sí. Esta tesis intentará llenar ese vacío a través de la recopilación de evidencia empírica.

El argumento central de este trabajo es que la globalización y la interdependencia no explican, por sí mismas, la generación de la actividad exterior de gobiernos subnacionales. Es necesario explicar bajo qué circunstancias estas variables crean condiciones favorables para este tipo de actividad. A partir de la evidencia empírica recabada para el caso de México, se argumentará que los estados del país -sujetos a las mismas limitaciones

constitucionales y que, en teoría, enfrentan a la globalización y a la interdependencia con la misma intensidad- difieren en la generación de actividad exterior propia.

Los objetivos de esta tesis son, en primer lugar, documentar la actividad exterior de los estados de México a través de la evidencia empírica recabada. En segundo lugar, medir la intensidad de la actividad exterior de los estados y apreciar las diferencias entre ellos. En tercer lugar, agrupar a los estados en conjuntos por medio de un ejercicio estadístico descriptivo. Finalmente, en cuarto lugar, reconocer los factores que pueden explicar la diferencia en la intensidad con la que los estados generan actividad exterior propia, con el fin de comprobar qué variables independientes propuestas por la literatura son útiles para explicar el caso de México .

Para conseguir dichos objetivos, la tesis está dividida en tres capítulos. En el primero, se revisará la literatura disponible sobre el tema y se describirán los textos más representativos por el uso de variables y las falacias más comunes en la argumentación, asimismo se formularán críticas teóricas y metodológicas. En el segundo capítulo, se expondrá la evidencia empírica sobre la actividad exterior de los estados de México, se justificará la elección de los indicadores de la variable dependiente y se medirá la intensidad con la que cada entidad genera actividad exterior propia. Para agrupar a los estados en función de las características de su actividad exterior, se utilizará el modelo estadístico conglomerado. Finalmente, en el tercer capítulo, se utilizarán regresiones lineales multivariadas con el fin de probar si la literatura sobre el tema aporta argumentos consistentes con la evidencia empírica encontrada en los estados de México y para establecer bajo qué condiciones es más probable que un estado genere actividad exterior propia.

Capítulo I. Revisión de la literatura

Es evidente la ausencia de literatura que explique la actividad internacional de entidades locales de México¹, sin embargo, desde finales de la década de los setenta, se ha escrito teoría que trata de aclarar este fenómeno de manera general. Aunque la literatura aborda, aparentemente, el mismo fenómeno, existen grandes diferencias. Mientras que algunos autores hacen énfasis en la actividad exterior de gobiernos locales, otros, de manera general, intentan explicar el rol internacional de las subunidades de gobierno, (secretarías o ministerios) entre las que también están los gobiernos locales.

La literatura presenta otra distinción, puede hacer énfasis en el tipo de régimen: normalmente federal, o puede omitir ese elemento en su marco teórico. Para algunos autores, el federalismo es relevante para explicar la actividad exterior de subunidades de gobierno, y, para otros, no.

A partir de una extensa revisión de la literatura sobre la actividad exterior de las subunidades de gobierno se identificaron los textos teóricos más citados en los estudios de caso y los más representativos por las variables utilizadas, por su poder explicativo y por los errores y falacias más frecuentes en su metodología.

La bibliografía elegida constituye una muestra representativa realizada a partir de los siguientes criterios: la identificación de las variables utilizadas, el poder explicativo del modelo y los errores y falacias más frecuentes de la metodología. De esta forma, aunque se dejen fuera del análisis algunos textos, la autora tiene la seguridad de que la selección

¹ Existen dos excepciones, “La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado, de Jorge Schiavon, y “The new Federalism in México and Foreign Economic Policy: an alternative Two-Level Game Analysis of the Metalclad case”, de Arturo Borja

realizada para esta sección de la tesis recrea fielmente el universo de explicaciones y argumentos disponibles sobre el tema.

En esta sección identifiqué los conceptos de variables (dependiente e independientes) que exponen los autores, así como su operacionalización y evalué los principales argumentos que utilizan para sustentar el mecanismo causal que une a las variables. Finalmente, formulé críticas teóricas y metodológicas a los mecanismos causales propuestos. El análisis de los argumentos se descompondrá en tres partes.

En primer lugar se identificarán las diferencias conceptuales contenidas en la variable dependiente. Existen tres nociones básicas. Por un lado, aquella que intenta explicar la participación de subunidades de gobierno en el proceso de formulación de la política exterior nacional. Por otro, aquella que agrupa a los autores que se refieren a la actividad exterior generada por subunidades de gobierno, independientemente del Estado central. Existen autores que no hacen diferencia entre ambas categorías al conceptualizar su variable dependiente. Definen a ésta de una forma general “interés de la subunidad de gobierno en la arena internacional” y señalan que, a partir de éste, se formulan estrategias de dos tipos. En primer lugar, intervención en el proceso de formulación de la política exterior del gobierno central y, en segundo lugar, actividad exterior propia. A partir de este criterio se clasificarán los argumentos estudiados en las tres categorías descritas.

Argumentos de la participación de subunidades de gobierno en el proceso de formulación de la política exterior nacional.

Robert Putnam y la negociación

Robert Putnam, propone un modelo para explicar la influencia de las subunidades domésticas en el proceso de formación de la política exterior del Estado central. (Putnam,

1988) El autor plantea un esquema de negociación en dos niveles para describir el proceso que enfrentan los ejecutivos, o poderes centrales, al negociar un acuerdo con una entidad exterior, al mismo tiempo en que lo hace con fuerzas domésticas. Los dos niveles son:

Nivel I: La negociación entre el poder central y una entidad exterior

Nivel II: La negociación con cada una de las fuerzas domésticas para ratificar lo negociado en el nivel I.

El autor no hace explícito cuales se consideran una “fuerza doméstica” y cuáles no. Tampoco define al individuo o institución representativa del “poder central”. A pesar de estas limitantes, su modelo consigue explicar los mecanismos de la negociación.

La descomposición en dos pasos tiene, únicamente, fines analíticos. El autor propone que las expectativas tienen un importante efecto. Las negociaciones y el cabildeo al nivel II para asegurar posiciones en el nivel I son frecuentes. La necesidad de ratificación del nivel II afecta las negociaciones en el nivel I y las expectativas de rechazo en el nivel II pueden abortar las negociaciones en el nivel I sin la acción formal del nivel II. En resumen, la discusión en los dos niveles es simultánea.

El autor plantea que la ratificación final del acuerdo (en el nivel II) puede ser sólo aprobada o desaprobada, pues una modificación requiere que las partes en el nivel I acepten realizar los cambios. La ratificación en el nivel II puede ejercerse, como señala Putnam, formal o informalmente. En ocasiones puede ser necesario el voto explícito de algunos actores (como el senado), pero en otros pueden estar representados por agencias burocráticas, grupos de interés, clases sociales e, incluso, opinión pública.

Putnam plantea la influencia de otros actores domésticos, además del ejecutivo, en la política exterior nacional. Ésta se ejerce a través de una matriz en la que el gobierno

central es el único interlocutor nacional capaz de canalizar las demandas de los otros actores en la arena internacional.

Si bien el poder del ejecutivo puede ser acotado por otros actores relevantes, éstos necesitan de éste para instrumentalizar sus deseos o las políticas de su preferencia. En el modelo de Putnam las entidades domésticas no son capaces de hacerlo por si solas.

Bajo este supuesto, las subunidades corren el riesgo de no obtener el resultado específico deseado porque existen otros grupos de poder que pueden obligar al gobierno central a llegar a una posición intermedia entre las preferencias de las facciones domésticas. Cuando actividad exterior local es directa, existe una oportunidad para instrumentalizar la política de preferencia.

El modelo propuesto no es capaz de explicar bajo que condiciones una entidad subnacional genera actividad exterior propia. Del modelo anterior se desprende la necesidad de establecer la diferencia y la relación entre la negociación en dos niveles y la multiplicidad de actores en la arena internacional.

Kincaid y el lobby de entidades federativas en Washington

John Kincaid afirma, que los estados de EU han aumentado sensiblemente la intensidad con la que hacen lobby en Washington: desde las asociaciones nacionales de gobernadores, hasta los esfuerzos individuales. (Kincaid, 1999) Esto, sin embargo —al igual de las instituciones propias del federalismo estadounidense que canalizan efectivamente las demandas internacionales de los estados— no es precisamente internacionalización de gobiernos locales, pues el interlocutor entre los intereses nacionales y los internacionales sigue siendo el gobierno central. Es preciso distinguir ambas cosas, el que el gobierno central tenga que tomar en cuenta los intereses subnacionales es parte de la agenda intermística. Es resultado será distinto del caso en el que no exista esta presión, sin

embargo también será distinto del resultado al que pudiese llegar el actor subnacional por sí sólo.

Argumentos de la participación directa de subunidades de gobierno en la arena internacional

Keohane, Nye y las relaciones transgubernamentales

Keohane y Nye identifican como variable dependiente a las relaciones transgubernamentales. Con este concepto definen al conjunto de interacciones directas entre subunidades de distintos gobiernos, que no están controladas por los ejecutivos o gobiernos centrales de los países involucrados. (Keohane y Nye, 1974)

Los autores distinguen dos tipos esenciales de comportamiento transgubernamental: En primer lugar, coordinación transgubernamental, la cual se refiere a la actividad diseñada para facilitar la implementación de políticas nacionales en ausencia de direcciones superiores detalladas. En segundo lugar, coalición transgubernamental que ocurre cuando las subunidades construyen coaliciones con sus homólogas en contra de los elementos de sus propias estructuras administrativas. En ese momento la unidad del estado, como actor unitario en el sistema internacional se rompe.

La diferencia fundamental entre ambas radica en que mientras la primera cambia en forma marginal las políticas nacionales y surge para apoyar la implementación de una instrucción dictada por el gobierno central, la segunda se origina por los intereses particulares e independientes de subunidades de gobierno y, en ocasiones, pueden ir en contra de los intereses del gobierno central.

Política de Coordinación Transgubernamental

La política de coordinación transgubernamental es la forma más básica, difusa e informal de comunicación entre oficiales de distintas burocracias. Esta comunicación no contradice la idea de los estados como unidad homogénea dentro del sistema internacional. El cambio que pueden producir es marginal y está orientado a la forma y no al fondo de las preferencias del gobierno central. Los autores advierten, sin embargo, que la información generada en la comunicación directa puede afectar en el mediano plazo las expectativas y las preferencias de los actores involucrados. En casos extremos la coordinación transgubernamental puede derivar en coalición transgubernamental.

Las variables independientes señaladas por Keohane y Nye, a saber, integración internacional de los mercados de dinero y los poderes de decisión de las organizaciones transnacionales, han sensibilizado a los gobiernos nacionales a los cambios en las tasas de interés de otros gobiernos y bancos centrales, y a movimientos financieros realizados por especuladores no gubernamentales.

Los autores afirman que al hacerse más complejas las agendas exteriores de los Estados, las burocracias de distintos países encuentran más eficiente el solucionar problemas entre sí que hacerlo a través de las agencias centrales de asuntos exteriores. La comunicación entre gobiernos se incrementa y las conferencias y las organizaciones internacionales facilitan contactos directos entre oficiales encargados de asuntos domésticos.

Coaliciones transgubernamentales

Las políticas de coordinación transgubernamental pueden derivar en coaliciones transgubernamentales cuando las subunidades de distintos países utilizan, conjuntamente, recursos para influenciar decisiones gubernamentales. Para elevar las oportunidades de éxito, las subunidades de un estado contactan a las de otro para crear alianzas. Cuando estas son exitosas, los resultados son diferentes de los obtenidos en los casos en los que los miembros de la coalición se limitan a cooperar con integrantes del mismo Estado.

En opinión de los autores, las organizaciones internacionales crean condiciones favorables para la creación de coaliciones transgubernamentales. Dichas organizaciones determinan cuáles los asuntos relevantes en la arena internacional. De ésta forma, los oficiales que se encargan de los asuntos domésticos en esas áreas, se reunirán con sus homólogos de otros estados. Las organizaciones internacionales les proveerán de una agenda en común y un margen de legitimidad.

Además de la coordinación transgubernamental y de las organizaciones internacionales, como arenas de contacto, los autores formulan un mecanismo causal más refinado para explicar las coaliciones transgubernamentales. Añaden variables independientes domésticas, a saber, conflicto de intereses entre las subunidades de un mismo Estado y grado de control del poder central.

Condiciones para las coaliciones transgubernamentales:

- Contacto previo de las subunidades de distintos países: En muchas ocasiones, la coordinación transgubernamental precede a las coaliciones.
- Conflicto de intereses entre subunidades: Para que una coalición transgubernamental se lleve a cabo es necesario que las subunidades perciban un

mayor interés común con sus homólogas de otros estados que con sus gobiernos centrales u otras subunidades de su nacionalidad.

- El gobierno central debe ser lo suficientemente débil como para permitir estas percepciones.

Los autores elaboraron un modelo que relaciona el grado de conflicto de intereses entre subunidades o entre subunidades y el gobierno central (A), con el poder del ejecutivo para controlar a sus estructuras subordinadas (B).

- En los casos en los que el nivel de A sea alto y el nivel de B sea bajo, habrá una fragmentación política.
- En los casos en los que el nivel de A sea alto y el nivel de B sea, también alto, habrá un conflicto contenido en la arena nacional.
- En los casos en los que el nivel de A sea bajo y el nivel de B sea alto, habrá una estructura jerárquica.
- En los casos en los que tanto el nivel de A y de B sea bajo, habrá una coalición nacional.

El argumento de los autores está formulado de una forma clara e incorpora variables independientes que relacionan a su variable dependiente con la estructura doméstica de los Estados. Intentan explicar bajo qué condiciones una subunidad de gobierno se colude con otra, que no pertenece a su país, con el fin de lograr un objetivo que difiere del interés del Estado al que pertenece.

A pesar de utilizar algunos ejemplos para ilustrar las hipótesis referentes a políticas de coordinación y coaliciones transgubernamentales, eligen únicamente casos que apoyan

su teoría y, por lo tanto, no logran comprobar empíricamente sus propuestas. Esto es especialmente grave para el caso del modelo propuesto.

Elegir evidencia en forma selectiva -es decir, optar por aquella que favorece las hipótesis y desechar aquella que no lo hace- no proporciona validez a las hipótesis planteadas. Los autores se limitan a argumentar con ejemplos. En opinión de Van Evera, los ejemplos son útiles para ilustrar teorías deductivas pero sólo se convierten en evidencias cuando representan al universo de la información disponible. (Van Evera, 1997, 37)

La variable dependiente propuesta por los autores no se refiere a la participación de las subunidades en el proceso de formulación de la política exterior nacional. Sin embargo el papel del gobierno central es relevante ya que es él quien obliga a sus subunidades a salir a la arena internacional en la búsqueda de algún objetivo. La política de coordinación transgubernamental preside, como condición necesaria, a la coalición transgubernamental. Desde esta perspectiva, los actores subnacionales tienen incentivos para buscar a sus contrapartes solamente cuando ya han salido de la arena doméstica gracias al gobierno central.

Según del modelo propuesto por los autores, tendríamos que esperar que cuando hubiese un alto conflicto de intereses entre las subunidades de gobierno y un bajo poder de control del gobierno central, todas las subunidades tendrían que participar, en la misma medida, en coaliciones transgubernamentales. No explica, por lo tanto, variación en este fenómeno en subunidades del mismo Estado.

Michael Keating y la paradiplomacia

Michael Keating, define a su variable dependiente, paradiplomacia, como la participación de gobiernos regionales en la arena internacional. (Keating, 1999) El autor afirma que la

globalización, el auge de los regímenes transnacionales y los nuevos medios de comunicación han erosionado la importancia del territorio. La autonomía del Estado Nación decrece y es obligado a descentralizar atribuciones que antes monopolizaba.

Los gobiernos nacionales debilitados son orillados a hacer énfasis en la competitividad nacional y menos en el balance regional, dejando a los gobiernos subnacionales dicha función. La erosión del papel del estado como rector de la economía expone a las regiones subnacionales a recibir el impacto de la economía global, obligándolas a sacar el mejor partido posible de sus ventajas comparativas y a operar en los regímenes transnacionales. En conclusión, el gobierno central ya no será el mediador entre las regiones y el resto del mundo. (Keating, 1999, 3)

El autor advierte que el impacto de las fuerzas globales depende de las características específicas de las regiones y de su capacidad para sortear los retos de la globalización. Con esta afirmación Keating reconoce que las variables domésticas son necesarias para formular argumentos que expliquen la paradiplomacia y que la globalización, por si misma, es insuficiente para formular un mecanismo causal acertado. A pesar de ello, no explora qué rasgos de la economía nacional son relevantes para la participación de gobiernos regionales en la arena internacional.

Keating incorpora variables políticas a su argumento. El autor asocia este tipo de variables al conflicto doméstico entre niveles de gobierno locales y nacionales al afirmar que en los países multinacionales con regiones nacionalistas, como Québec y Cataluña, son especialmente proclives a desarrollar paradiplomacia para elevar su capital político en la arena doméstica. Afirma que incluso en regiones sin movimientos nacionalistas, el ámbito internacional puede ser usado como plataforma para el reconocimiento doméstico de la región o para consolidar en el ámbito nacional la figura de actores políticos locales. Keating

explora los efectos de la paradiplomacia y afirma que ésta, por sí misma, no ha provocado transformaciones o conflictos en las regiones o estados. Los casos problemáticos como Québec ya sufrían de una desintegración previa.

El autor incorpora un tercer tipo de variables, aquellas relacionadas con la administración de fronteras. Afirma que las iniciativas de cooperación transfronteriza entre gobiernos locales de distintos Estados tienen bases funcionales, focalizadas en problemas y oportunidades comunes, como desarrollo económico, promoción de infraestructura, medio ambiente y cultura. Señala que este tipo de cooperación es más exitosa donde existen ventajas y recursos complementarios en cada lado de la frontera y hay intereses comunes para la colaboración. Esto es más probable en los casos de política ambiental e infraestructura. En el ámbito económico es más difícil debido a que las regiones están, usualmente, en competencia para atraer inversión y generar mercados.

El autor identifica otro elemento: la compatibilidad de sistemas jurídicos y administrativos y la existencia, en ambos lados de la frontera, de gobernadores con poderes y recursos suficientes para emprender proyectos. Keating afirma que el éxito de la cooperación requiere de un líder local con interés en proyectar dinamismo y que busque construir un capital político como medio de escape del control nacional. El autor identifica el nivel micropolítico, representado por burocracias de ambos lados de la frontera que buscan autonomía de sus gobiernos centrales a través de la cooperación y compartiendo información.

Si bien el autor desarrolla una explicación que incorpora variables de política doméstica en su análisis, presenta también algunos problemas de generalización en sus argumentos. Keating utiliza únicamente, como variables políticas domésticas, a los incentivos políticos que puedan tener actores locales para disentir del gobierno central y así

obtener notoriedad. El autor se refiere a aquellos casos en los cuales existen conflictos políticos internos, específicamente tensiones políticas entre gobiernos locales y centrales.

Es una variable insuficiente pues sólo explica aquellos casos en los que la actividad exterior de subunidades de gobierno es generada en países con ese tipo de tensiones. A partir de esta explicación, la variación en la generación de la actividad exterior estaría determinada en función del nivel de conflicto entre el líder político local y el nacional.

Schiavon y el estudio comparado

Jorge Schiavon aborda el tema desde una perspectiva diferente. El autor intenta explicar la forma en que las entidades federativas participan en la elaboración de las agendas locales de política exterior. (Schiavon, 2004)

En primer lugar, afirma que el cambio en términos de la participación de las entidades federativas en materia de política externa se explica, en el ámbito doméstico, por los procesos de apertura, democratización y descentralización y, en la arena exterior, por la creciente interdependencia y por la globalización en el sistema internacional.

En segundo lugar, sostiene que la variación en la intensidad con la que las entidades federativas buscan participar en la formulación e instrumentación de la política exterior se explica por dos razones. Primero, por las reglas legales establecidas en la constitución, las cuales acotan el rango de posibilidades de acción de las entidades de la Federación en la materia. Segundo, por la división de poder y propósito en el sistema – definida con base en las variables institucionales y partidarias del sistema político doméstico –, la cual establece los incentivos que explican el grado de intensidad de la participación de dichas entidades en cuestiones de política exterior, dentro de los límites establecidos constitucionalmente.

El autor identifica seis áreas de participación internacional de los estados. Con ello realiza una aportación inusual. Muchos autores, que estudian el fenómeno de la actividad

exterior de subunidades de gobierno, no sistematizan la variable dependiente ni le asocian indicadores para su medición.

1. Establecimiento de oficinas de representación de los estados en capitales o ciudades de otros países.
2. Organización de viajes altamente publicitados de los ejecutivos estatales a otros países.
3. Envío de misiones de funcionarios locales al exterior.
4. Organización de ferias internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo.
5. Profundización de las relaciones entre entidades federativas en el ámbito regional (específicamente en los estados fronterizos)
6. Participación de funcionarios locales en los trabajos de reuniones u organismos internacionales.

Con las dos hipótesis propuestas, Schiavon deja fuera la explicación de la variación de la intensidad en política exterior de unidades dentro del mismo sistema federal. En primer lugar, las reglas legales y constitucionales son comunes a todas las entidades federativas. En segundo lugar, la división de poder y el propósito del sistema, definida con base en variables institucionales y partidarias del sistema político doméstico resultan, de igual forma, comunes a todas las subunidades.

A pesar de incorporar algunos ejemplos que apoyan a su tesis principal, (la actividad exterior de las entidades ha aumentado en los últimos años) no realiza un estudio comparado sistematizado para explicar los casos en los que no se ha generado actividad exterior. Sus ejemplos se limitan a aquellos casos en los que la variable dependiente está presente.

Earl Fry y las entidades de Estados Unidos

Earl Fry plantea que Estados Unidos es, debido a la globalización y al fin de la guerra fría, una nación más interdependiente que en el pasado. El monopolio de la agenda exterior ha disminuido, dejando lugar a la participación de corporaciones, individuos y gobiernos estatales y locales. (Fry, 1998)

Fry afirma que, desde los años ochenta, los gobiernos locales de Estados Unidos han incrementado su actividad exterior. Su motivación principal es estimular el desarrollo económico local. La globalización ha cambiado la fuente de recursos pues la creciente interdependencia económica y la importancia de las corporaciones multinacionales ha obligado a las autoridades estatales a buscar medios financieros en el exterior.

Gobiernos estatales y locales alientan a empresarios locales a fortalecer sus exportaciones, ya que de ellas se generan parte del empleo y de la base gravable de la entidad. Esto ocurre, en mayor medida, cuando la federación deja de realizar o disminuye sensiblemente transferencias a las entidades. El gobierno federal delega responsabilidades (como programas sociales) a las entidades, sin brindarles para ello, recursos. El gobierno estatal tendrá entonces que generar sus propias fuentes de ingresos.

El autor se refiere a la amplia base económica de los gobiernos estatales y locales. Estados como California o Nueva York generan un PIB que está entre los diez primeros del mundo. Su gran poderío económico les brinda medios e incentivos para la autopromoción internacional.

Además de identificar motivaciones económicas para explicar la creciente actividad internacional de los gobiernos locales de Estados Unidos, el autor aporta variables políticas. Afirma que el fin de la amenaza soviética disminuyó los incentivos para mantener una

política exterior unificada. Distintos actores percibieron que el nuevo y seguro ambiente internacional era propicio para actuar independientemente del gobierno central.

La naturaleza de los riesgos a la seguridad nacional también cambió. La solución de algunos de los conflictos internacionales más frecuentes (crimen organizado, deterioro ambiental, terrorismo) dependen de la cooperación de una multiplicidad de actores que, inevitablemente, lleva a la balcanización de la actividad internacional.

Fry asevera que la generación de actividad exterior puede estar también determinada por la relación que los gobiernos locales mantienen con el central. Algunos estados perciben un trato preferencial por parte de la federación y otros, al contrario, advierten que sus intereses no son tomados en cuenta. Esto puede provocar que los líderes regionales utilicen la arena exterior para buscar recursos que, en su opinión, no estarán disponibles dentro de sus fronteras nacionales.

Como resultado del proceso descrito, los gobiernos locales han expandido significativamente sus burocracias en el exterior y cuentan, con personal dedicado exclusivamente a la promoción internacional de la economía estatal. Se han comenzado a crear servicios profesionales especializados en estas funciones.

El autor identifica los siguientes indicadores para su variable dependiente: giras internacionales, oficinas en el exterior, oficinas de los estados dedicadas específicamente temas internacionales, oficinas de información y promoción de exportaciones, programas de financiamiento de exportaciones y de atracción de inversiones y finalmente, acuerdos y convenios con entidades extranjeras.

Argumentos de las estrategias para satisfacer interés de la subunidad de gobierno en la arena internacional

John Kincaid y la diplomacia de entidades federativas

John Kincaid, define a su variable dependiente, diplomacia de entidades federativas, como la participación de gobiernos locales y regionales en el proceso de formulación de la política exterior y en los asuntos internacionales. (Kincaid, 2002)

En primer lugar ubica a la liberalización de mercados como la causa de la reducción de los roles tradicionales de los gobiernos centrales en regular la economía. Afirma que este proceso expone al Estado y sus constituyentes a la competencia económica. Las autoridades regionales tienen que encarar la economía internacional, proveer exportaciones y atraer inversión extranjera y turistas. La dependencia económica del exterior elevará los incentivos de los gobiernos locales a generar una diplomacia de entidades federativas.

El autor afirma que la diplomacia de entidades federativas es comúnmente atribuida a la interdependencia económica asociada con la globalización y con la integración regional. Sin embargo, agrega, esta explicación es correcta parcialmente pues no puede explicar su ausencia durante la primera globalización del siglo XIX.

A pesar de que el autor afirma que la diplomacia de entidades federativas es, debido a la liberalización económica mundial, un fenómeno que ocurre incluso en regímenes autoritarios, reconoce que su aparición es más probable en democracias, especialmente en aquellas operan bajo un sistema federal. Con ello el autor incorpora variables políticas domésticas que añaden precisión a su mecanismo causal.

El autor identifica rasgos los sistemas federales que hacen a sus subunidades proclives a desarrollar diplomacia de entidades federativas. En primer lugar, afirma, el

pacto constituyente de las federaciones otorga libertades *de jure* a sus miembros. En su opinión las democracias federales toleran, generalmente, y en ocasiones promueven dicha actividad, mientras que los regímenes autoritarios no. Las localidades de los sistemas federales tienen diferentes ventajas comparativas y producen distintos bienes y servicios por lo tanto, sus niveles de desarrollo económico y necesidades fiscales difieren sensiblemente. Como resultado, las subunidades del mismo Estado tenderán a perseguir sus propios intereses en la arena internacional y a competir entre sí.

El autor identifica otras dos variables domésticas que pueden explicar la diplomacia de entidades federativas: democratización y descentralización. A pesar de advertir que estas son comunes a regímenes Federales y unitarios, tienden a ser comunes en los primeros.

Kincaid explica que al avanzar el siglo XX, el auge de la democracia generó la diplomacia de entidades federativas. Los movimientos de protesta penetraron en la elite que formulaba la política exterior para expresar sus preferencias. Lograron incorporar nuevos temas en la agenda internacional y los gobiernos regionales se convirtieron en foros para expresar la opinión de sus actores políticos.

La descentralización experimentadas por los Estados recientemente también jugó un papel importante. Kincaid advierte que una economía excesivamente planificada y centralizada no puede tolerar la diplomacia de entidades federativas, pues hay peligro de que ésta contradiga a la política emitida por el gobierno central. Este fenómeno ha sido aceptado como parte natural del proceso de descentralización.

A pesar de lo descrito anteriormente, Kincaid advierte que aunque la federalización de las relaciones exteriores significa más autonomía de las subunidades para perseguir sus propios intereses, no constituye la disolución del poder del estado nación.

En opinión del autor, las provincias canadienses y los estados mexicanos son más proclives que los estados estadounidenses a buscar arreglos judiciales y administrativos que den cauce efectivo a sus preocupaciones internacionales, es decir, a generar actividad exterior propia.

Kincaid afirma que esto sucede por la facilidad con la que el sistema intergubernamental ha dado cauce, efectivamente, a las preocupaciones internacionales de los gobiernos estatales y locales. En ese sentido nos sugiere otra la variable independiente: la efectividad con la que el sistema político canaliza las preocupaciones internacionales de las subunidades. La efectividad de éste es inversamente proporcional a la intensidad con la que se genera la diplomacia de entidades federativas.

Kincaid no proporciona evidencia empírica para sustentar este argumento. En opinión de algunos autores los estados constituyentes de Estados Unidos generan más actividad exterior propia debido a que tienen un mayor desarrollo económico. Sin embargo, no existe, en ninguno de los dos casos, un estudio comparado que compruebe cualquiera de las dos tesis, es decir, que esa diferencia se pueda explicar a partir del desarrollo económico o, a partir de la efectividad del sistema intergubernamental.

El autor reconoce en la motivación política otra variable capaz de alentar la generación de la diplomacia de entidades federativas. Una de sus funciones es actuar como punto de presión a la política exterior nacional mediante cabildeo entre los oficiales federales a favor de estados o localidades. Incluso puede ser utilizada para satisfacer la ambición personal de algún líder regional.

Kincaid incorpora una variable propia del ámbito internacional. Los movimientos en pro de los derechos humanos también despertaron el auge de otras identidades

(nacionalismos, etc.) que veían a la diplomacia de entidades federativas como parte de su reivindicación.

El autor añade a su explicación una variable cultural. Afirma que algunas regiones pueden estar interesadas en la promoción internacional de particularidades, generalmente la lengua, que no comparten con el país al que pertenecen. Para ello ejemplifica el caso del País Vasco. Con el fin de posicionar a la región en la arena internacional para fortalecer una imagen nacionalista y obtener legitimidad e incluso, buscar independencia como Estado Nación.

Efectos de la diplomacia de entidades federativas

En opinión del autor, si las relaciones intergubernamentales son cooperativas, la diplomacia de entidades federativas también tiende a serlo. Sus conflictos serán resueltos de la misma forma en la que se resuelven en el ámbito intergubernamental.

El conflicto derivado de la diplomacia de entidades federativas proviene de fallas en el sistema político doméstico. Ésta no genera, por sí sola, conflictos. En ese sentido la naturaleza de este fenómeno es la de variable dependiente, que se verá afectada por una serie de variables independientes que, en opinión de Kincaid constituyen fallas en el sistema de partidos y de los resultados de las elecciones. Cuando un partido controla el gobierno federal y otro u otros presiden los gobiernos estatales, puede haber conflicto sobre un asunto relacionado a la actividad exterior como puede haberlo en cualquier otra materia.

Los efectos de la diplomacia de entidades federativas consisten en añadir nuevos asuntos a la agenda y nuevos actores en la política internacional, haciendo más delgada la línea que divide a la política internacional de la política doméstica. Este fenómeno puede incrementar las posibilidades de cooperación, pero también puede elevar las posibilidades de conflicto.

Debido a la globalización y a la interdependencia, decisiones tomadas en el ámbito local pueden tener consecuencias a nivel internacional. Esta función es la fuente más grande de conflictos intergubernamentales.

Kincaid expone un argumento en dos niveles:

- Participación de gobiernos subnacionales en el proceso de generación de política exterior.
- Participación de gobiernos subnacionales directamente en la Arena Internacional

A pesar de ser el autor que incorpora más variables independientes a sus argumentos, se limita a hacer un listado de explicaciones que vinculan a la diplomacia de entidades federativas, en forma individual, con cada uno de los factores explicativos propuestos.

Brian Hocking y la internacionalización de gobiernos no centrales

Brian Hocking, define a su variable dependiente, internacionalización de gobiernos no centrales, como actividades extranacionales de autoridades regionales o locales. El autor afirma éstos desarrollan lazos internacionales y su propia estrategia de alianzas para reforzar su posición en la economía global. (Hocking, 1999)

El autor critica el término paradiplomacia pues, en su opinión, esta definición asume que la internacionalización de gobiernos no centrales es una imitación de la “diplomacia auténtica”. Esta mala interpretación sucede cuando dicho fenómeno es aislado de su contexto y se le imponen supuestos derivados del análisis y del lenguaje propios de las relaciones internacionales. La visión dualista que sólo concibe dos tipos de actores: los estatales y los no estatales imposibilita apreciar la internacionalización de gobiernos no centrales por su propia naturaleza.

La dicotomía entre actores estatales y no estatales es insuficiente para explicar el fenómeno de la internacionalización de gobiernos no centrales. “Lo local no es la antítesis de lo global, es una dimensión del proceso de globalización como grupos o individuos que buscan explotar los lazos entre las arenas políticas y el uso de la región o localidad como una ruta de influencia” (Hocking, 19, 1999).

El autor reconoce un problema metodológico cometido por muchos autores al afirmar que las generalizaciones en la explicación de la internacionalización de gobiernos no centrales producen explicaciones con validez limitada. Este fenómeno es producto de un complejo conjunto de motivaciones internacionales y domésticas, no es unicausal y no puede ser atribuido de forma simplista a la globalización.

A pesar de lo anterior, el autor utiliza argumentos “típicos”. La promoción del comercio y la atracción de inversión han sido factores clave para explicar el auge de la internacionalización de gobiernos no centrales. Al mismo tiempo, la competitividad internacional obliga a las regiones a hacer alianzas. La creación de “super-regiones” o de “alianzas transfronterizas” es una respuesta lógica a la globalización económica.

El autor identifica rasgos concretos de la globalización capaces de explicar dos preguntas básicas. ¿ Por qué dicho fenómeno impacta a los gobiernos locales ? y ¿ Por qué los vuelve relevantes para actores internacionales? Hocking responde a la primera interrogante argumentando que la eliminación de barreras arancelarias y el levantamiento de diversas medidas regulatorias, frecuentes en los procesos de integración económica, afectan directamente los intereses de los gobiernos subnacionales.

El autor responde la segunda pregunta al afirmar que la formulación de políticas bajo la jurisdicción de gobiernos locales puede afectar a inversionistas extranjeros. Los

GNC² se han vuelto objetivos de empresas multinacionales y ONGs. Esto refleja en parte la creciente importancia que tienen políticas controladas e iniciadas por los gobiernos locales. El proceso descrito se puede exacerbar en Estados que operan bajo un sistema Federal. La libertad de las subunidades para formular sus propias regulaciones hace que éstas sean relevantes para el gobierno central, al momento de formular políticas económicas nacionales, y para actores internacionales, cuando planean estrategias de inversión.

Algunas regiones se han convertido en nichos de competitividad en el mercado global. Según el autor esto no erosiona sino potencia las ventajas comparativas de los países en la economía internacional. Los Estados-Nación pudieron haber perdido algo de autonomía, sin embargo siguen siendo los rectores de las economías nacionales y están en posibilidades de obtener ventajas del auge económico internacional que logran algunas de sus regiones. Hocking utiliza como ejemplo el caso de Silicon Valley, y afirma que éste ha fortalecido la identidad nacional de Estados Unidos.

Las respuestas a los retos de la competencia económica y la habilidad de operar en múltiples arenas puede, por un lado, producir estrategias coordinadas para maximizar la cooperación entre autoridades centrales y regionales, y por el otro, limitar la internacionalización de gobiernos no centrales. El primero quedará como interlocutor. El autor parafrasea a Seymon Brown al utilizar el término poliarquía global “somos testigos de crecientes niveles de interacción entre actores de varias categorías, observando una multitud de asuntos e intereses” (Hocking, 1999, p.20)

El autor reconoce otra motivación para la internacionalización de gobiernos no centrales, a saber, la creciente importancia de problemas cuya solución requiere de la participación de actores de diferentes niveles. Hocking exhibe dos ejemplos, las agendas

² Gobiernos no centrales

ambientales y de seguridad nacional. Las primeras no pueden ser tratadas sin la cooperación de distintas jurisdicciones, desde la subnacional hasta la internacional. La naturaleza de la segunda ha cambiado y los gobiernos locales son ahora actores relevantes.

El autor hace una precisión inadvertida para otros autores. Encuentra variación en el nivel de exposición a la globalización, variable independiente que, normalmente, es concebida como un continuo. El entorno internacional al que se enfrentan los gobiernos no centrales puede ser alterado si son parte de un Estado que suscribe algún un arreglo institucional como TLCAN o como cualquier otro régimen internacional.

Hocking incorpora una variable independiente de naturaleza doméstica, el federalismo. Identifica rasgos de este sistema que potencian la internacionalización de autoridades locales. La ventaja competitiva real que las subunidades gozan en los sistemas federales radica en el estado de ambigüedad por su soberanía con respecto a sus gobiernos centrales. Al mismo tiempo cuentan con canales de acceso al proceso de formulación de políticas nacionales incluyendo aquellas que tienen que ver con relaciones internacionales.

El autor propone un argumento para explicar la intensidad con la que se generará la actividad exterior subnacional. Afirma que el nivel de involucramiento de los gobiernos locales en actividades extranacionales estará determinado por los recursos con los que cada subunidad cuente. En primer lugar, afirma que las regiones más ricas serán capaces de destinar más medios para actuar en la arena internacional. En segundo lugar, sostiene que la burocracia especializada constituye un factor importante para explicar la fuerza y frecuencia de la internacionalización de gobiernos no centrales.

Hocking distingue dos estrategias de internacionalización de gobiernos no centrales. En primer lugar, estrategias mediáticas. Estas se refieren a la utilización de canales de influencia para acceder al proceso de formulación de políticas a nivel nacional. En segundo

lugar, estrategias primarias. Ocurren cuando los gobiernos subnacionales utilizan sus propios recursos para acceder a la arena internacional. Estas se utilizan cuando las autoridades regionales perciben que sus intereses no son reflejados en la política exterior nacional. Los estados ubicados en la periferia del sistema político nacional son los que, usualmente, tienen más incentivos para ingresar, por sí mismos, en el ámbito exterior pero que, irónicamente, carecen de los medios para hacerlo.

El autor establece que se ha generalizado la naturaleza de la participación internacional de gobiernos no centrales. Afirma que ésta está determinada por características doméstica y por el contexto al que se enfrentan a nivel internacional. Ambas son dinámicas y por lo tanto el fenómeno que nos ocupa no siempre será el mismo.

Ehrenzeller, Bernhard, Hrbek, Malinverni, Thurer y el federalismo

En los autores definen a su variable dependiente como el proceso de federalización del poder estatal para las relaciones exteriores. Afirman que éste sucede en Estados federales aunque, debido a la globalización, puede ocurrir en todo tipo de sistemas (países no federales y regímenes internacionales). Argumentan que este fenómeno depende de condiciones históricas, culturales, económicas y políticas domésticas y que puede tomar diferentes formas así como ocurrir en diferente escala en distintas regiones y países. (Ehrenzeller, *et. al.*, 2002)

Los autores utilizan el argumento de la globalización para explicar su variable dependiente. La idea del Estado-centrismo terminó para dar paso a un consenso general a favor de la resolución de problemas como un asunto global. Al mismo tiempo, la “revolución tecnológica” ha economizado los contactos transfronterizos. En este contexto, la participación de los estados federados, en asuntos internacionales, es inevitable.

Los gobiernos subnacionales de las federaciones han perdido el respaldo que la Federación daba a sus intereses regionales. La globalización y los organismos supranacionales han mermado la autonomía de Estado central para la formulación de políticas consensuadas con sus subunidades. Los estados constituyentes responden a esta situación de tres formas. En primer lugar, intentan hacer uso de su propia esfera, en la cual son autónomos, e intentan formar lazos con otros estados o regiones en el exterior. Lo mismo sucede con ciudades grandes que intentan fomentar lazos con otras fuera del ámbito doméstico. En segundo lugar, intentan intensificar su intervención en el proceso de formulación de la política exterior de la Federación. En tercer lugar, están interesados en federalizar a las instituciones internacionales, con el fin de poder participar directamente el proceso de formulación de la política internacional.

Las tres respuestas son plausibles en este tipo de regímenes ya que los Estados federales tienen que tomar en cuenta a sus miembros constituyentes para la formulación de su política exterior. Este diseño institucional favorece la participación de las entidades en la política exterior nacional. Los autores se limitan a afirmar lo anterior sin presentar otro argumento.

Tal vez el federalismo no sea capaz, por sí mismo de explicar la intensidad con que las subunidades de gobierno participan en la política exterior. Hace falta determinar que características específicas del federalismo promueven la participación internacional de los gobiernos subnacionales. Cabe la posibilidad de que sea algún arreglo institucional común a regímenes federales y no federales.

Además del elemento de la globalización añaden una variable relacionada con la cercanía geográfica. En general asumen que las interacciones transfronterizas han incrementado e intensificado los factores que unen a sociedades de distinta nacionalidad y

crea demandas de nuevas medidas para controlar y guiar políticas más allá de las regulaciones emitidas por los Estados Nación.

Los regímenes internacionales también han mermado la autonomía estatal. Asuntos que antes eran exclusivamente domésticos tienen ahora consecuencias a nivel internacional. Los Estados inmersos este proceso tienen que ceder parte de su poder de decisión en materias del interés del régimen en particular.

El poder explicativo del argumento de los autores es sumamente limitado. Ofrece explicaciones generales y habla de procesos comunes a todas las federaciones sin hacer matices. A partir de los mecanismos causales propuestos no se puede establecer diferencia entre distintas federaciones, pues asume variables comunes a todas ellas, y menos aún intentar explicar diferencias en la actividad exterior generada por subunidades de la misma Federación.

Cuadro I
Variables dependientes

Participación de subunidades de gobierno en el proceso de formulación de la política exterior nacional.	Actividad exterior generada por subunidades de gobierno, independientemente del Estado central.	Interés de la subunidad de gobierno en la arena internacional. A partir de éste, se formulan estrategias de dos tipos. <ul style="list-style-type: none"> • Intervención en el proceso de formulación de la política exterior del gobierno central • Actividad exterior propia.
Putnam <ul style="list-style-type: none"> • Modelo de negociación en dos niveles 	Keohane y Nye <ul style="list-style-type: none"> • Relaciones transgubernamentales 	Kincaid <ul style="list-style-type: none"> • Diplomacia de entidades federativas
Kincaid	Keating <ul style="list-style-type: none"> • Paradiplomacia 	Hocking <ul style="list-style-type: none"> • Internacionalización de gobiernos no centrales
	Schiavon	Ehrenzeller <ul style="list-style-type: none"> • Federalización del poder estatal para las relaciones internacionales
	Fry	

Fallas teóricas y metodológicas asociadas a la utilización de la globalización como variable independiente.

Todos los autores que explican la actividad internacional de las subunidades de gobierno coinciden en señalar a la globalización como una variable relevante. De manera general, se ciñen a la globalización económica y ven en ella la razón del cambio de la fuente de recursos económicos y se limitan a señalar que éstos provienen, cada vez más, del exterior. Estos argumentos aceptan, implícitamente, que la búsqueda de recursos económicos es la motivación primordial de la actividad exterior local.

Si bien es cierto que la variable de la globalización está presente en los mecanismos causales que mejor explican la actividad exterior local, los argumentos que sólo utilizan dicha variable son los que tienen el menor poder explicativo. Sin embargo, existen explicaciones más complejas que intentan aclarar como la globalización impacta al Estado central y, posteriormente, como ocurrirá un cambio en la estructura doméstica nacional que, a su vez, provocará que las subunidades generen actividad exterior propia. Estos argumentos aceptan, implícitamente, que habrá variables domésticas que condicionarán la generación de actividad exterior local.

Estos mecanismos causales asumen tres supuestos. El primero, afirma que la erosión de la autonomía del Estado en materia de política económica es consecuencia de la globalización. El segundo sostiene que dicha pérdida de autonomía impactará, de manera negativa, a las economías regionales. El tercero asevera que, como consecuencia del segundo supuesto, se elevarán los incentivos de los gobiernos locales para generar actividad exterior propia.

A continuación se describirán los argumentos que plantean mejor los tres supuestos que, aunque plausibles, son sumamente generales y presentan sensibles fallas metodológicas.

Primer supuesto: La erosión de la autonomía del Estado en materia de política económica es consecuencia de la globalización.

John Kincaid es el más específico, al señalar que la liberalización de mercados, entendida como un componente de la globalización, reduce los roles tradicionales de los gobiernos en regular la economía y expone al Estado y a sus constituyentes a la competencia económica. (Kincaid, 2002)

El autor afirma que la globalización, el auge de los regímenes transnacionales y los nuevos medios de comunicación han erosionado la importancia del territorio. La autonomía del Estado Nación decrece y es obligado a descentralizar atribuciones que antes monopolizaba.

Segundo supuesto: La pérdida de autonomía del Estado impactará, de manera negativa, a las economías regionales.

Keating afirma que los gobiernos nacionales han hecho énfasis en la competitividad nacional y menos en el balance regional, dejando a los gobiernos subnacionales la promoción de las economías locales. La erosión del papel del Estado como rector de la economía ha expuesto a las regiones subnacionales a recibir el impacto de la economía global. Esta situación obliga a las autoridades regionales a buscar oportunidades y a operar en los regímenes transnacionales. El gobierno central ya no será el mediador entre las regiones y el resto del mundo. (Keating, 1999, 3)

Ehrenzeller y Hrbck, afirman que la globalización y los organismos supranacionales han mermado la autonomía del gobierno central para formular políticas económicas consensuadas con sus subunidades. Esta afirmación aporta un argumento más refinado en el que se sugiere que la relación causal entre ambas variables (la erosión de la autonomía estatal y el impacto negativo en las economías locales) se explica a través de la incapacidad del Estado para formular políticas económicas que beneficien a sus constituyentes.

Tercer supuesto: Como consecuencia del segundo supuesto, se elevarán los incentivos de los gobiernos locales para realizar actividad exterior propia y, automáticamente, generarán más.

Algunos autores³ afirman que cuando los gobiernos regionales tienen interés en generar actividad exterior propia, lo realizan de forma automática y la intensidad con la que lo harán será directamente proporcional a la magnitud de sus incentivos. Aunque este argumento es plausible y está compuesto de premisas racionales, no puede formularse como regla general.

Otros autores⁴, en contraste, argumentan que la intensidad en la generación de actividad exterior propia está determinada por variables específicas. Afirman que el nivel de involucramiento de los gobiernos locales en actividades extranacionales estará determinado por los recursos con los que cada subunidad cuente. Aseveran que las regiones con niveles altos de medios económicos y burocracias especializadas en asuntos

³ Keating (1999), Kincaid (2002), Ehrenzeller (2002)

⁴ Hocking (1999), Fry (1998)

internacionales tendrán una generación más intensa. El siguiente cuadro muestra cuáles autores asumen los supuestos descritos

Cuadro II
Supuestos asociados a la globalización

	1er supuesto	2do supuesto	3er supuesto
	La erosión de la autonomía del Estado en materia de política económica es consecuencia de la globalización	Dicha pérdida de autonomía impactará, de manera negativa, a las economías regionales.	Como consecuencia del segundo supuesto, se elevarán los incentivos de los gobiernos locales para realizar actividad exterior propia y, automáticamente, generarán más.
1.	Keohane y Nye		
2.	Keating	Keating	Keating
3.	Hocking	Hocking	Hocking
4.	Kincaid (2002)	Kincaid (2002)	Kincaid (2002)
5.	Ehrenzeller	Ehrenzeller	Ehrenzeller
6.	Spiro	Spiro	
7.	Fry	Fry	Fry

Los argumentos formulados a partir de los supuestos mencionados contienen cajas negras que no permiten enunciar mecanismos causales que expliquen adecuadamente el fenómeno de la actividad exterior subnacional.

En relación al primer supuesto. Si bien es cierto que otros autores han analizado con más éxito las consecuencias de la globalización sobre los Estados centrales⁵, los estudiosos de la actividad exterior subnacional producen análisis sesgados. No se propone un mecanismo causal que explique con precisión cómo el gobierno central ha visto disminuida su autonomía, a causa de la globalización. Este argumento se pudo haber desarrollado a partir de la identificación de aquellas áreas en las que el Estado ha perdido autonomía, proponiendo ejemplos concretos o estudios de caso.

En relación al segundo supuesto. Ningún autor aporta un mecanismo causal que explique cómo la erosión de la autonomía del gobierno central impacta negativamente a las

⁵ Susan Minushkin, 2004 Afirma que la globalización y, específicamente, la inversión de portafolio incrementa la presión sobre el gobierno para formular reformas económicas.

economías locales. La simple mención de la incapacidad para consensuar políticas económicas con los gobiernos regionales no aporta elementos para identificar aquellos rasgos de la pérdida de autonomía del Estado que perjudican a las economías locales. Algunos de éstos podrían consistir en la incapacidad de inyectar recursos a las subunidades, establecer subsidios o transferencias o compensaciones regionales a desigualdades, sobre todo en regímenes federales. A pesar de que Hocking sostiene que, la eliminación de barreras arancelarias y el levantamiento de diversas medidas regulatorias, frecuentes en los procesos de integración económica, afectan directamente a los intereses de los gobiernos subnacionales, no aporta un ejemplo o un estudio de caso que permita indagar bajo qué condiciones la erosión de la autonomía del Estado producirá perjuicios en las economías locales.

En referencia al tercer supuesto, la ausencia de actividad exterior de gobiernos locales no implica, necesariamente, que el gobierno subnacional no tenga intereses en la arena internacional. Implica que, por la naturaleza de sus recursos, éste es incapaz de generar actividad exterior propia. El tipo de actividad exterior que éstos realicen implica que sus intereses pueden ser canalizados a través de lobby o presión al gobierno central. En ambos casos, depende las características domésticas del estado.

De manera general, si no se atienden las críticas antes mencionadas, se produce un trabajo incapaz de explicar la diferencia entre la intensidad y las características de la actividad exterior generada por subunidades de gobierno. El resultado sería funcional: todos los estados que estuviesen expuestos a cualquier aspecto de la globalización, tendrían erosión en su autonomía y actividad exterior local, sin poder explicar que aspectos concretos de la globalización elevan los incentivos para generar actividad exterior local. No podríamos explicar diferencias cuantitativas ni cualitativas.

Capítulo II. Variable dependiente: actividad exterior de los estados de México

La variable dependiente se define como la actividad exterior generada por las subunidades de gobierno, independientemente del Estado central. Esta conceptualización es consistente con los argumentos de la participación directa de subunidades de gobierno en la arena internacional, identificados y descritos en el primer capítulo⁶. A pesar de ello, es necesario hacer algunas precisiones teóricas. La definición propuesta por Keohane y Nye, resulta la más acertada, la actividad exterior de gobiernos subnacionales es, efectivamente, “el conjunto de interacciones directas entre subunidades de distintos gobiernos, que no están controladas por los gobiernos centrales” sin embargo, para los objetivos de esta tesis, es necesario crear indicadores para medirla y para encontrar diferencias cuantitativas y cualitativas. Es probable que existan diferencias en el tipo de actividad exterior que generen distintos gobiernos estatales y, para encontrarlas es fundamental reconocer los rasgos característicos de la actividad que cada uno de ellos genere.

Los argumentos referidos anteriormente son plenamente compatibles con lo que aquí se quiere explicar excepto por un caso. No se intenta medir la política de coordinación transgubernamental⁷, es decir, no se busca explicar aquellos casos en los que las subunidades de gobierno llevan a cabo la instrumentación de una política o directriz del gobierno central en la arena internacional. Se intenta medir la participación exterior, directa y unilateral, de un gobierno estatal.

⁶ La definición de la variable dependiente coincide con la formulada por los siguientes autores: Keohane y Nye (1974), Keating (1999), Schiavon (2004), Fry (1998).

⁷ Política de coordinación transgubernamental, concepto formulado por Keohane y Nye, no es compatible con los objetivos de esta sección de la tesis sin embargo, coalición transgubernamental, descrito en el primer capítulo, si lo es.

La inclusión de argumentos que analizan la participación de subunidades de gobierno en el proceso de formulación de la política exterior nacional y de aquellos que se centran en las estrategias para satisfacer interés de la subunidad de gobierno en la arena internacionales justifica porque incorporan elementos valiosos para el análisis del fenómeno. Ambos lo explican parcialmente o hacen énfasis en alguna variable relevante, como se puede observar en el cuadro I en la página 29.

Los primeros, aunque el objetivo de la tesis no es medir el cambio en la política exterior nacional, derivado de la intromisión de algún gobierno local⁸, particularizan en el sistema político nacional. Éstos aportan elementos importantes para explicar cómo la estructura doméstica influye a generar condiciones bajo las cuales las subunidades de gobierno, en general y los gobiernos locales, en particular se vuelven relevantes en la arena internacional.

Los segundos incluyen implícitamente la categoría de variable dependiente a la que nos referimos. Aunque intentan explicar el interés de la subunidad de gobierno en la arena internacional particularizan en la formulación de estrategias para generar actividad exterior propia, independiente del Estado central.

Las definiciones propuestas por Keohane, Nye y Keating son muy generales. Los primeros definen a su variable dependiente como el conjunto de interacciones directas entre subunidades de distintos gobiernos, que no están controladas por los gobiernos centrales. El segundo afirma que paradiplomacia es la participación de gobiernos regionales en la arena internacional. La imprecisión de estas definiciones se agrava por el hecho de que ninguno de estos dos autores proporciona indicadores. Así, aunque en ambos casos se aporten

⁸ Para una aproximación más profunda sobre el tema, específicamente en el caso de México ver: Borja, Arturo (2001), "The new federalism in Mexico and foreign economic policy: An alternative two-level game analysis of the Metalclad case", *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 4, 67-92.

argumentos interesantes para el análisis del fenómeno,⁹ no proveen elementos para su medición.

A diferencia de Keohane, Nye y Keating, Jorge Schiavon y Earl Fry, no proponen una definición conceptual específica de la variable dependiente sin embargo, si proporcionan indicadores para su medición. El siguiente cuadro los resume.

Cuadro III
Definición de variables dependientes e indicadores

Autores	Variable dependiente (conceptualización)	Indicadores de la variable dependiente
Keohane y Nye	Relaciones transgubernamentales: Conjunto de interacciones directas entre subunidades de distintos gobiernos que no están controladas por los gobiernos centrales.	<ul style="list-style-type: none"> • No los proporciona
Keating	Paradiplomacia: Participación de gobiernos regionales en la arena internacional.	<ul style="list-style-type: none"> • No los proporciona
Schiavon	No proporciona una definición específica. Se refiere a la participación de entidades federativas en la elaboración de las agendas locales de política exterior.	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de representación en el exterior • Giras internacionales • Envío de misiones de funcionarios locales al exterior • Organización de ferias internacionales • Participación de funcionarios locales en reuniones de organismos internacionales
Fry	No proporciona una definición específica. Se refiere a la actividad exterior de gobiernos locales.	<ul style="list-style-type: none"> • Oficinas de representación en el exterior • Giras internacionales • Oficinas de los estados dedicadas específicamente temas internacionales • Oficinas de información y promoción de exportaciones • Programas de financiamiento de exportaciones y de atracción de inversiones • Acuerdos y convenios con entidades extranjeras

⁹ En el capítulo anterior se describieron los alcances analíticos de los argumentos propuestos por Keohane, Nye y Keating.

Considerando todo lo expuesto hasta el momento, ya se cuentan con los elementos teóricos necesarios para analizar el caso de México. Como se señaló con anterioridad, no existe hasta el momento un estudio comparativo que proporcione un análisis sistematizado del fenómeno. Esta tesis intentará llenar este vacío y proveer de un panorama general del estado que guarda la actividad exterior de las entidades federativas del país.

Indicadores de la variable dependiente (actividad exterior de los estados de México)

Con el objetivo de medir la intensidad de la actividad exterior de las entidades federativas de México, se eligieron los siguientes indicadores propuestos por la literatura. Esta tesis reúne la evidencia empírica que conforma a los cinco indicadores referidos para el periodo de 1994 a 2003.

1. Acuerdos y convenios en materia económica, suscritos por un estado de México y por cualquier entidad extranjera.
2. Acuerdos y convenios de cooperación, suscritos por un estado de México y por cualquier entidad extranjera.
3. Acuerdos y convenios de hermanamiento, suscritos por un estado de México y por cualquier entidad extranjera.
4. Oficinas de representación de los estados de México en el exterior.
5. Oficinas encargadas de asuntos internacionales dentro del organigrama del aparato público estatal.

No se considerarán las giras internacionales, propuestas por Schiavon y Fry, debido a lo difícil que resulta la obtención de dichos datos. No existe, hasta el momento, un registro que concentre los viajes al exterior de todos los ejecutivos estatales. La única forma de

obtener esa información es mediante una revisión de los informes de gobierno. Debido a las restricciones de tiempo y espacio que enfrenta esta tesis, los viajes de gobernadores se dejaron fuera del análisis.

Los indicadores propuestos comparten la cualidad de ser verificables, son cuantificables y son sujetos de medición¹⁰, por lo tanto, permiten generar ejercicios estadísticos para sugerir las relaciones causales que se propondrán posteriormente. Asimismo, miden efectivamente la generación de actividad exterior propia generada independientemente por los estados sin la intromisión del gobierno central. Todos ellos son herramientas directas al alcance jurídico y funcional del ejecutivo estatal, por lo tanto se concluye que estos indicadores miden efectivamente la variable que esta tesis pretende explicar.

Acuerdos y convenios

Los tres primeros indicadores se refieren a los acuerdos y convenios regulados en la Ley mexicana sobre Tratados de 1992. Si bien el artículo 117 constitucional señala que las entidades federativas no pueden celebrar Tratados con otros Estados, la ley secundaria referida reconoce la práctica de los acuerdos interinstitucionales. Éstos se definen como convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados 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. Establecen obligaciones o marcos programáticos de colaboración en una esfera administrativa, en materias como concesión de becas, intercambios culturales,

¹⁰ A diferencia de lo propuesto por Keohane, Nye y Keating, que no se puede verificar ni cuantificar.

exención de visas, facilidades al turismo, promoción de inversiones, campañas de comercio exterior, etcétera.

Debido a que uno de los objetivos de esta tesis es encontrar diferencias cualitativas en la actividad exterior generada por los gobiernos estatales, los acuerdos y convenios se dividieron en tres categorías (económicos, cooperación y hermanamiento). Aunque su estatus jurídico es el mismo tienen implicaciones diferentes.

Acuerdos y convenios en materia económica

Los acuerdos en materia económica, como se observa en el cuadro IV, son el tipo menos frecuente (se registran 48 acuerdos de cooperación y 14 de amistad o hermanamiento. Sólo cuatro entidades, cada una en una ocasión, los han suscrito. Dos de ellos fueron signados por secretarías de estado dependientes de los ejecutivos locales. Se diferencian de los otros en que tienen, como objetivo específico, impulsar al desarrollo económico.

Cuadro IV
Acuerdos y convenios en materia económica, 1994-2003

	Estado	Acuerdo/Convenio
1.	Coahuila	Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo Económico y la Promoción del Estado en las Áreas de Industria, Comercio, Minería, Turismo y Servicios entre la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y el Ministerio de Desarrollo Económico de la Provincia de Saskatchewan, Canadá. Firmado en la ciudad de Saltillo, Coahuila, el 8 de noviembre de 1995 .
2.	Jalisco	Memorándum sobre Cooperación Económica y Comercial e Intercambio Cultural y Educativo entre la Provincia de Henan de China y el estado de Jalisco de México. Firmado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 1º de septiembre de 1999 .
3.	Nayarit	Acuerdo Marco de Cooperación Económica entre el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica de la República de Cuba y el Estado de Nayarit de los Estados Unidos Mexicanos. Firmado en la ciudad de La Habana, el 16 de noviembre de 2001
4.	Nuevo León	Acuerdo de Colaboración para la Promoción Económica y Reconversión Industrial que celebran por una parte, la Secretaría de Desarrollo Económico del Estado de Nuevo León y por la Otra, la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial del País Vasco. Firmado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, el 20 de junio de 1997 .

Fuente: Archivo de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Acuerdos y convenios de cooperación

Los acuerdos de cooperación, incluidos en el cuadro V, pueden subdividirse en tres categorías. En primer lugar, aquellos que señalan una materia específica de cooperación. En segundo lugar, aquellos que no particularizan el área de cooperación pero que están suscritos por entidades, dependientes del ejecutivo estatal, con funciones definidas. Finalmente, en tercer lugar, aquellos que no concretizan el ámbito de la cooperación y que están signados por el gobierno ejecutivo estatal y, por lo tanto, no proporcionan elementos para distinguir el propósito de su suscripción.

Cuadro V
Acuerdos y convenios de cooperación

	Estado	Convenio
1.	Baja California	Convenio de Cooperación entre la Provincia de Grozow, Canadá y el Estado de Baja California. Firmado en la ciudad de Mexicali, Baja California, México, el 16 de abril de 1997 .
2.	Baja California	Acuerdo sobre Educación y Capacitación Ambiental entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Educación pública, el Gobierno del estado de Baja California de los Estados Unidos Mexicanos y el estado de California de los Estados Unidos de América. Firmado en la ciudad de Tijuana, Baja California, el 30 de mayo de 2002 .
3.	Campeche	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación en Capacitación Lingüística entre la Secretaría de Educación, Cultura y Deportes del Estado de Campeche, la Universidad Autónoma del Carmen, de la Ciudad del Carmen del Estado de Campeche, de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Educación de la Provincia de Nueva Escocia de Canadá. Firmado en la ciudad del Carmen, Campeche, el 14 de noviembre de 2001 .
4.	Campeche	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Académica y Cultural entre la Secretaría de Educación, Cultura y Deportes del Estado de Campeche de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Educación de la Provincia de Nueva Escocia de Canadá. Firmado en la ciudad del Carmen, Campeche, el 14 de noviembre de 2001 .
5.	Campeche	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación entre la Secretaría de Salud del Estado de Campeche de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Salud de la Provincia de Nueva Escocia de Canadá. Firmado en la ciudad de Campeche, el 16 de noviembre de 2001 .
6.	Campeche	Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación para la Capacitación de Mujeres Líderes ante la Secretaría de Educación, Cultura y Deportes del Estado de Campeche de los Estados Unidos Mexicanos y la Universidad del Monte de San Vicente de la Provincia de Nueva Escocia. Firmado en la ciudad de Campeche, el 16 de noviembre de 2001 .
7.	Chihuahua	Memorándum de Entendimiento y Cooperación entre la Secretaría de Educación Pública del Estado de Chihuahua de los Estados Unidos Mexicanos y la Universidad de Texas en el Paso, de los Estados Unidos de América. Firmado en la ciudad de El Paso, Texas el 5 de junio de 2001 .
8.	Coahuila	Acuerdo de Cooperación en materia de maltrato de menores y adultos vulnerables entre el Sistema para el Desarrollo integral de la familia del estado de Coahuila de los EUM y el Departamento de Servicios de Regulación y Protección de Texas de los EUA. Firmado en San Antonio el 1 de diciembre de 1998 .

9.	D.F.	Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Departamento del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 17 de marzo de 1997
10.	D.F.	Acuerdo de Cooperación Técnica entre el Departamento del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Alcaldía Municipal del Distrito Central de Tegucigalpa, República de Honduras. Firmado en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, el 4 de abril de 1997
11.	D.F.	Acuerdo de Cooperación técnica entre el Departamento del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de la República Argentina. Firmado en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, el 3 de mayo de 1997 .
12.	D.F.	Convenio de Cooperación entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Alcaldía de San Francisco, California de los Estados Unidos de América. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 1º de diciembre de 1998
13.	D.F.	Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Distrito Metropolitano de Quito, República del Ecuador. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 11 de febrero de 1999
14.	D.F.	Acuerdo de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del Distrito Central de la República de Honduras. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 12 de febrero de 1999
15.	D.F.	Acuerdo de Amistad y Cooperación entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Alcaldía de París de la República Francesa. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 4 de junio de 1999 .
16.	D.F.	Acuerdo de Amistad y Cooperación entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Corporación Municipal de San Pedro Sula, Departamento de Cortés de la República de Honduras. Firmado en la Ciudad de México, D.F., 23 junio de 1999 .
17.	D.F.	Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal de Los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 9 de septiembre de 1999 .
18.	D.F.	Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno del estado de Pennsylvania de los Estados Unidos de América. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 22 de septiembre de 1999
19.	D.F.	Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la Alcaldía Municipal de San Salvador, de la República de El Salvador. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 22 de septiembre de 1999 .
20.	D.F.	Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación para la Realización del Proyecto “ Manejo de Microcuencas en Zonas de Montaña del Área de Conservación de Xochimilco”. Firmado en la Ciudad de México, el 14 de febrero de 2000 .
21.	D.F.	Convenio de Hermanamiento y Cooperación Técnica entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad del Cantón Central de San José de Costa Rica. Firmado en la Ciudad de México, el 7 de abril de 2000
22.	D.F.	Protocolo de Cooperación Recíproca entre la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Secretaría Municipal de Cultura, Prefectura del Municipio de Sao Paulo, Estado de Sao Paulo, República Federativa del Brasil. Firmado en la ciudad de Sao Paulo, el 15 de septiembre de 2000
23.	D.F.	Memoránun de Entendimiento entre la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para la realización del Subproyecto “Capacitación y Supervisión de los Programas de Trabajo de las Empresas, Asociaciones y Grupos Sociales Protectores de Bosques”. Firmado en la Ciudad de México, el 30 de noviembre de 2000 .
24.	Guanajuato	Memorándum de Entendimiento que celebran el Gobierno del estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos, Nacional Financiera, S.N.C., el Banco Interamericano de Desarrollo Actuando

		como Administrador del Fondo Multilateral de Inversiones y The Shorebank Advisory Services. Firmado en la ciudad de Washington, D.C., E.U.A. el 20 de mayo de 1999.
25.	Guanajuato	Convenio de Programas entre el Instituto de Financiamiento de Información para la Educación del Gobierno de Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y la Universidad de Hamline del Estado de Minnesota de los Estados Unidos de América. Firmado en la ciudad de León, Guanajuato, el 12 de julio de 2001
26.	Guanajuato	Acuerdo de Cooperación en materia de Investigaciones Técnico-Científicas para la Salud entre el Instituto de Salud Pública de Guanajuato, de los Estados Unidos Mexicanos y el Centro de Investigaciones Médico-Quirúrgicas de la ciudad de La Habana, de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de Guanajuato, el 20 de marzo de 2002.
27.	Hidalgo	Acuerdo de Cooperación Técnica en materia Agrícola entre el Gobierno del estado de Hidalgo de los Estados Unidos Mexicanos y el Instituto Nacional de Formación Profesional de la República de Honduras. Firmado en la ciudad de Pachuca de Soto, Hidalgo, México, el 13 de marzo de 1997
28.	Jalisco	Acuerdo entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Manitoba de Canadá estableciendo un Programa de Intercambio para Estudiantes de Secundaria, Educación Media Superior y Superior. Firmado en Winnipeg, Manitoba, el 22 de junio de 1999
29.	Jalisco	Memorándum de Entendimiento en materia de Cooperación e Intercambio entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y Shanghai de la República Popular de China. Firmado en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, el 15 de julio de 1999.
30.	Jalisco	Convenio de Colaboración entre el Gobierno del Estado de Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y la Municipalidad del Cantón Central de San José Costa Rica. Firmado en la ciudad de San José, Costa Rica, el 8 de febrero de 2000.
31.	Jalisco	Convenio Básico de Principios para intercambios entre el gobierno provisional de Kyongsangnam-do República de Corea y el Gobierno del estado de Jalisco, Estados Unidos Mexicanos. Firmado en la ciudad de Guadalajara Jalisco, el 4 de julio de 2000.
32.	Jalisco	Memorándum de Entendimiento entre el estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Región del Maule de la República de Chile. Firmado en la ciudad de Guadalajara, México, el 15 de agosto de 2000.
33.	Jalisco	Acuerdo de Cooperación entre el Sistema de Institutos de Educación Tecnológica del Estado de Jalisco y la Universidad Tecnológica de Jalisco, de los Estados Unidos Mexicanos y el Sistema de Colegios Técnicos y Comunitarios de Washington de los Estados Unidos de América. Firmado en la ciudad de Washington, D.C., el 6 de octubre de 2000.
34.	Jalisco	Acuerdo entre la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Korean Educational Development Institute de la República de Corea. Firmado el 16 de julio de 2002
35.	Jalisco	Acuerdo Interinstitucional entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Región de Toscana de la República Italiana. Firmado en la ciudad de Toscana, Italia, el 9 de octubre de 2002
36.	Jalisco	Convenio celebrado en el Plan para una Cooperación favorable entre el Gobierno del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Gyeonongnam de la República de Corea. Firmado en Changwon, Gyeongsangnam-Do, República de Corea, el 7 de noviembre de 2002.
37.	Jalisco	Acuerdo de Colaboración entre el Instituto Jaliscience de las Mujeres del Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y el Servicio Nacional de la Mujer de la Región del Maule en la República de Chile. Firmado en la ciudad de Talca, Región del Maule, Chile, el 27 de noviembre de 2002.
38.	Michoacán	Convenio de Colaboración entre el Gobierno del estado de Michoacán (Estados Unidos Mexicanos) y el Gobierno de la Provincia de Córdoba (República Argentina) Firmado en la ciudad de Córdoba, Argentina, el 25 de abril de 1998.
39.	Michoacán	Convenio de Cooperación en materia de Capacitación Tecnológica y Científica para la Salud entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia Michoacana “DIF Michoacán” y el Centro Internacional de Restauración Neurológica de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de Morelia, Michoacán, el 17 de marzo de 2003.
40.	Michoacán	Convenio de Cooperación en materia de Capacitación Tecnológica y Científica para la Salud entre los

		Servicios de Salud de Michoacán de los Estados Unidos Mexicanos y el Centro Internacional de Restauración Neurológica de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de Morelia, Michoacán, el 17 de marzo de 2003 .
41.	Nuevo León	Memorándum de Entendimiento de Cooperación y Buena Voluntad en materia de Maltrato de Menores y Adultos Vulnerables entre el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del estado de Nuevo León de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Servicios de Regulación y Protección de Texas de los Estados Unidos de América. Firmado en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, México, el 17 de noviembre de 1998 .
42.	Nuevo León	Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno del Estado de Nuevo León de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de Protección del Servicio Forestal de British Columbia de Canadá. Firmado en Monterrey, Nuevo León, el 8 de marzo de 2003 .
43.	Puebla	Acuerdo de Intercambio Académico, Cultural, Científico y Tecnológico en el Área Educativa entre la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla de los Estados Unidos Mexicanos y la Universidad Estatal Appalachian, Boone, del Estado de Carolina del Norte de los Estados Unidos de América. Firmado en Boone, Carolina del Norte, el 30 de noviembre de 2000 .
44.	Tlaxcala	Convenio Marco de Cooperación para el Diseño e Instrumentación de Programas Sistemas y Acciones del Desarrollo Comunitario en las Zonas Rurales del Estado de Tlaxcala, celebrado entre el Ministerio de Agricultura y Pesca Francés y el Gobierno del Estado de Tlaxcala. Firmado en ciudad de París, Francia, el 2 de octubre de 2000 .
45.	Quintana Roo	Acuerdo de Cooperación Iner institucional entre el Gobierno de los Estados de Anzoátegui, Venezuela y Quintana Roo, México. Firmado en ciudad de Lecherías, estado de Anzoátegui, Venezuela, el 29 de enero de 1997
46.	Quintana Roo	Acuerdo Complementario de Cooperación en materia de Turismo entre la Secretaría de Turismo del estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y el Ministerio de Turismo de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de La Habana, el 20 de agosto de 2000 .
47.	Quintana Roo	Acuerdo de Cooperación entre la Secretaría de Educación y Cultura del estado de Quintana Roo y el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de La Habana, Cuba, el 21 de agosto de 2000 .
48.	Veracruz	Convenio de Cooperación en materia Científica, Educativa, Tecnológica e Industrial entre el Gobierno del Estado de Veracruz de los Estados Unidos Mexicanos y el Consejo Regional de Aquitania de la República Francesa. Firmado en la ciudad de Xalapa, Veracruz, México, el 18 de julio de 1996

Fuente: Archivo de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Acuerdos y convenios de hermanamiento

Acuerdos de hermanamiento. Su único objetivo es el establecimiento de una “relación de amistad”. Su definición no es concreta: “son un instrumento técnico-político; un mecanismo que permite la relación entre entidades locales de distintas naciones que buscan exponenciar sus vínculos y capacidades a nivel internacional” (Ballesteros, fecha no disponible). No especifican si entablaran algún tipo de cooperación y, por lo tanto, resulta probable que no propicien más contactos.

Cuadro VI
Acuerdos y convenios de hermanamiento

	Estado	Acuerdo/Convenio
1.	Baja California	Acuerdo de Hermanamiento entre el Estado de Baja California de los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de California de los Estados Unidos de América. Firmado en la Ciudad de México, el 3 de diciembre de 2001 .
2.	Coahuila	Acuerdo de Amistad entre el Estado de Coahuila, México y el Estado de Colorado, EUA. Firmado en la ciudad de Denver, Colorado, E.U.A., 18 de abril de 1996 .
3.	Colima	Convenio de Hermanamiento entre el estado de Colima, Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Chungchongbuk-Do, Corea. Firmado en la ciudad de Colima, Colima, México, el 15 de noviembre de 1999 .
4.	D.F.	Convenio entre el Departamento del Distrito Federal y la Ciudad Hermana de Berlín. Firmado en la ciudad de Berlín, República Federal de Alemania, el 2 de junio de 1996
5.	D.F.	Convenio de Amistad entre el Departamento del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Ciudad de Kiev, Ucrania. Firmado en la Ciudad de México, el 25 de septiembre de 1997 .
6.	D.F.	Acuerdo de Hermanamiento entre el Gobierno del Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos y la Asamblea Municipal del Poder Popular del Cerro de la República de Cuba. Firmado en la Ciudad de México, el 22 de octubre de 1999 .
7.	Guanajuato	Acuerdo de Amistad entre el estado de Guanajuato de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de Umea del Reino de Suecia. Firmado en la ciudad de Guanajuato, México, el 4 de octubre de 2001 .
8.	Jalisco	Acuerdo para el Establecimiento de una relación de Estados Hermanos entre el Estado de Jalisco y el Estado de Washington. Firmado en la ciudad de Olimpia, Washington, el 1º de julio de 1996
9.	Jalisco	Convenio de Hermanamiento entre el Estado de Jalisco de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de Kyongsangnam-do de la República de Corea. Firmado el 10 de marzo de 1997 .
10.	México	Declaración de Hermanamiento entre el Estado Libre y Soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos representado por su Gobernador, Licenciado César Camacho Quiroz, con la participación del Secretario General de Gobierno, Licenciado Jaime Vázquez Castillo y la Quinta Región de Valparaíso, República de Chile, representada por su Intendente, Don Luis Bork Vega. Firmado en la ciudad de Valparaíso, Chile, el 15 de abril de 1997 .
11.	México	Acuerdo de Hermanamiento que celebran la Provincia de Buenos Aires, República Argentina y el estado libre y soberano de México de los Estados Unidos Mexicanos. Firmado en ciudad de la Plata, Provincia de buenos Aires, Argentina, el 18 de abril de 1997 .
12.	Quintana Roo	Acuerdo de Hermanamiento entre el estado de Quintana Roo de los Estados Unidos Mexicanos y la Provincia de La Habana, Cuba. Firmado el 21 de agosto de 2000 .
13.	Sinaloa	Acuerdo para el Establecimiento Oficial de Amistad entre el Estado de Sinaloa de los Estados Unidos Mexicanos y la Prefectura de Wakayama de Japón. Firmado en la Ciudad de México, D.F., el 20 de mayo de 1996
14.	Veracruz	Acuerdo de Hermanamiento entre el estado de Veracruz de los Estados Unidos Mexicanos y la ciudad de La Habana de la República de Cuba. Firmado en la ciudad de La Habana, Cuba, el 6 de agosto de 1999 .

Fuente: Archivo de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Existen tres diferencias fundamentales entre los acuerdos de hermanamiento y los dos anteriores. En primer lugar, en los dos primeros casos, la firma del acuerdo es un medio para lograr un objetivo que consiste en la cooperación para un fin específico. Los otros, en contraste, tienen como fin último la simple firma del acuerdo. En segundo lugar, se puede suponer que, al suscribir un acuerdo de cooperación, las partes entablan una meta en común que les dará incentivos concretos para volver a contactarse. Este tipo de acuerdos, por lo tanto, puede generar un aumento en la actividad exterior estatal, mientras que los acuerdos de hermanamiento carecen de esos estímulos. En tercer lugar, aunque como se dijo anteriormente, los acuerdos y convenios interinstitucionales establecen obligaciones o marcos programáticos de colaboración, exclusivamente, en una esfera administrativa, existe un mecanismo que los vuelve vinculantes. En el caso de los acuerdos de hermanamiento, al no existir un compromiso concreto de colaboración, se vuelven irrelevantes.

Oficinas de representación de los estados de México en el exterior

Su función principal es la promoción económica, sin embargo algunas se ocupan también dar a conocer la oferta turística y cultural del estado. Cabe mencionar que la oficina del Estado de México en Houston, las seis de Puebla y la de Zacatecas se especializan en atención a migrantes. Según datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el número de funcionarios en cada oficina varía. La representación de Baja California en España es la más pequeña pues sólo cuenta con un representante. El cuadro VII las expone.

A pesar de la variación en el tamaño de cada representación, es lógico suponer que los gastos de operación de una oficina en el exterior representa una inversión más elevada que la firma de un acuerdo *per se*. Es por ello que se eligió el análisis de conglomerados para complementar a la simple medición de intensidad que se hará posteriormente.

Cuadro VII
Oficinas de representación de los estados de México en el exterior a 2003¹¹

Estado	Número de Oficinas	Lugar
Baja California	2	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva York • Madrid
Coahuila	1	<ul style="list-style-type: none"> • San Antonio
Guanajuato	9	<ul style="list-style-type: none"> • Chicago • Dallas • Los Angeles • Nueva York • San José (Costa Rica) • Valencia • Hong Kong • Tokio • Londres
Hidalgo	4	<ul style="list-style-type: none"> • Washington • Detroit • Michigan • Madrid
Jalisco	1	<ul style="list-style-type: none"> • Madrid
México	2	<ul style="list-style-type: none"> • Houston • San Salvador
Nuevo León	1	<ul style="list-style-type: none"> • San Antonio
Oaxaca	3	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania¹² • Madrid • EUA¹³
Puebla	6	<ul style="list-style-type: none"> • Nueva York • Nueva Jersey • Houston • Santa Ana • San Antonio • Chicago
Sonora	1	<ul style="list-style-type: none"> • Phoenix
Tabasco	1	<ul style="list-style-type: none"> • Miami
Tamaulipas	1	<ul style="list-style-type: none"> • San Antonio
Veracruz	1	<ul style="list-style-type: none"> • Madrid
Zacatecas	1	<ul style="list-style-type: none"> • Horwolk, California

Fuente: Subdirección de Enlace Estatal y Municipal, S.R.E

¹¹ No está disponible la fecha específica de apertura de cada oficina.

¹² Los archivos consultados no especificaban el nombre de la ciudad.

¹³ Los archivos consultados no especificaban el nombre de la ciudad.

Oficinas encargadas de asuntos internacionales dentro del organigrama del aparato público estatal

Se consideraron en esta categoría a todas las oficinas encargadas de cualquier asunto internacional, que tienen como nivel jerárquico mínimo el de Direcciones y las que dependen directamente de la oficina del gobernador. El cuadro VIII las expone.

Earl Fry clasifica este indicador en dos categorías: oficinas de los estados dedicadas específicamente temas internacionales y oficinas de información y promoción de exportaciones. En esta tesis no se hace diferencia alguna. Se consideran aquellas que se encargan de asuntos internacionales en general, o las que tienen una función más concreta como promoción de exportaciones o fomento al comercio internacional.

Cuadro VIII
Oficinas encargadas de asuntos internacionales dentro del organigrama público estatal

Estado	Oficina	Posición relativa organigrama
Baja California	Dirección de Relaciones Internacionales	Depende directamente de la Secretaría Particular del Gobernador.
Chiapas	Coordinación de Relaciones Internacionales	Depende directamente de la oficina del ejecutivo.
Coahuila	Oficina Estatal de Atención a Coahuilenses en el Extranjero	Depende directamente de la Secretaría de Gobierno
Durango	Oficina de representación de duranguenses en el exterior	Tiene nivel de Dirección.
Guanajuato	Coordinadora de fomento al comercio exterior del estado de Guanajuato	Organismo descentralizado.
Jalisco	Dirección de Asuntos Internacionales	Depende directamente de la oficina del ejecutivo.
México	Subsecretaría de Industria y Promoción Internacional	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.
Nuevo León	Subsecretaría de Comercio Internacional	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.
Puebla	Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Cuadro VIII (continuación)

Estado	Oficina	Posición relativa organigrama
Tamaulipas	Dirección General de Comercio Exterior	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico y del Empleo.
Tlaxcala	Dirección de Promoción Internacional	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.
Yucatán	Dirección de Comercio Internacional y Centro PYMEXPORTA	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Industrial y Comercial.
Zacatecas	Dirección de Comercio Exterior y Agroindustria	Forma parte de la Secretaría de Desarrollo Económico.

Fuente: páginas electrónicas de los gobiernos estatales

A partir de la evidencia empírica proporcionada, se concluye que 26 de los 32 estados de México si generan actividad exterior propia. Con ello se responde afirmativamente a la primera pregunta planteada en esta tesis. El siguiente paso es medir la intensidad con la cual los estados generan actividad exterior propia. Para ello se le asignará un valor total de un punto, a cada entidad, por cada unidad observada en cualquiera de los indicadores propuestos para la variable dependiente. El cuadro IX resume los hallazgos.

Cuadro IX
Resumen de indicadores de la variable dependiente

Estado	ACE¹⁴	ACC¹⁵	ACH¹⁶	ORE¹⁷	OAIE¹⁸	Total
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0
Baja California	0	2	1	2	1	6
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	4	0	0	0	4
Chiapas	0	0	0	0	1	1
Chihuahua	0	1	0	0	0	1
Coahuila	1	1	1	1	1	5
Colima	0	0	1	0	0	1
D.F	0	15	3	0	0	18
Durango	0	0	0	0	1	1
Guanajuato	0	3	1	9	1	14
Guerrero	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	1	0	4	0	5
Jalisco	1	10	2	1	1	15
México	0	0	2	2	1	5
Michoacán	0	3	0	0	0	3
Morelos	0	0	0	0	0	0
Nayarit	1	0	0	0	0	1
Nuevo León	1	2	0	1	1	5
Oaxaca	0	0	0	3	0	3
Puebla	0	1	0	6	1	8
Querétaro	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	0	3	1	0	0	4
S.L.P.	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	1	0	1	2
Sonora	0	0	0	1	0	1
Tabasco	0	0	0	1	0	1
Tamaulipas	0	0	0	1	1	2
Tlaxcala	0	1	0	0	1	2
Veracruz	0	1	1	1	0	3
Yucatán	0	0	0	0	1	1
Zacatecas	0	0	0	1	1	2
Total	4	48	14	34	14	114

Después de observar el cuadro anterior, se concluye que la intensidad con la que los estados de México generan actividad exterior propia es desigual. En primer lugar observamos que el Distrito Federal (al registrar 18 puntos) seguido, en orden decreciente, por Jalisco (15) y

¹⁴ Acuerdos y Convenios en materia económica.

¹⁵ Acuerdos y Convenios de cooperación.

¹⁶ Acuerdos y Convenios de hermanamiento.

¹⁷ Oficinas de representación en el exterior.

¹⁸ Oficinas encargadas de asuntos internacionales dentro del organigrama público estatal.

Guanajuato (14) constituyen el bloque con el nivel más alto, separado por 6 puntos de las otras entidades.

A partir de Puebla (8) y Baja California (6) la diferencia disminuye sensiblemente. Después de esta última entidad, el nivel de intensidad desciende en sólo una unidad. Coahuila, Hidalgo, Estado de México y Nuevo León coinciden al presentar 5 puntos. Campeche y Quintana Roo obtienen 4. Michoacán, Oaxaca y Veracruz, 3. Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, 2. Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Nayarit, Sonora, Tabasco y Yucatán, 1. Finalmente, Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí, 0.

Se concluye que sólo 3 estados (Distrito Federal, Jalisco y Guanajuato) concentran el 41 por ciento de la actividad exterior estatal en México. Asimismo, se afirma que 6 entidades (Puebla, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Estado de México y Nuevo León) generan el 30 por ciento. 17, (Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Nayarit, Sonora, Tabasco y Yucatán) producen el 29 por ciento. Finalmente, 6 (Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí) no reportan actividad alguna. El cuadro X ordena estos hallazgos y muestra la jerarquía de la intensidad en la generación de las entidades.

Cuadro X
Intensidad en la generación de actividad exterior

	Estado	Total
1.	D.F	18
2.	Jalisco	15
3.	Guanajuato	14
4.	Puebla	8
5.	Baja California	6
6.	Coahuila	5
6.	Hidalgo	5
6.	México	5
6.	Nuevo León	5
7.	Campeche	4
7.	Quintana Roo	4
8.	Michoacán	3
8.	Oaxaca	3
8.	Veracruz	3
9.	Sinaloa	2
9.	Tamaulipas	2
9.	Tlaxcala	2
9.	Zacatecas	2
10.	Chiapas	1
10.	Chihuahua	1
10.	Colima	1
10.	Durango	1
10.	Nayarit	1
10.	Sonora	1
10.	Tabasco	1
10.	Yucatán	1
11.	Aguascalientes	0
11.	Baja California Sur	0
11.	Guerrero	0
11.	Morelos	0
11.	Querétaro	0
11.	S.L.P.	0
	Total	114

A partir de lo expuesto anteriormente, se cumple con el segundo objetivo de la tesis: medir la intensidad con la que los estados del país generan actividad exterior propia y apreciar las diferencias entre ellos. En el capítulo siguiente, se hará un análisis estadístico para tratar de explicar la variación con la que cada estado produce la variable dependiente que nos ocupa.

El método utilizado para medir la intensidad de la generación de la actividad exterior propia puede ser objetable. El asignar el mismo valor (un punto) a cada unidad de cualquier indicador, no toma en cuenta diferencias importantes. Se puede argumentar que la firma de un acuerdo de hermanamiento no es cualitativamente comparable al mantenimiento de una oficina de representación en el extranjero. Si bien se propone un método simple, constituye una primera aproximación que puede resultar útil para medir el fenómeno de manera general. Con el fin de afinar el análisis, se buscó un método estadístico alternativo que pudiera aminorar las deficiencias de la medición propuesta: la técnica de conglomerados.

Conglomerados

El análisis de conglomerados es una herramienta estadística que agrupa a los individuos en conjuntos, en función de la combinación sus características o variables, por lo tanto es una técnica no jerárquica. En otras palabras, sus criterios de clasificación no sólo se basan en la intensidad o frecuencia que registran sus variables, sino también en la su combinación.

Técnica de conglomerados aplicada a la actividad exterior estatal de México

Cómo se explicó con anterioridad, el método de conglomerados agrupa a los individuos en función de la combinación de sus características. En este caso, esta técnica estadística se

utilizó para agrupar a los estados de México, a partir de los indicadores de la actividad exterior estatal, a saber, acuerdos y convenios en materia económica, acuerdos y convenios de cooperación, acuerdos y convenios de hermanamiento, oficinas de representación en el exterior y oficinas encargadas de asuntos internacionales en el aparato público estatal.

Con lo anterior, se pretende compensar las posibles deficiencias en la medición de la intensidad de la actividad exterior estatal realizado con anterioridad. El análisis de conglomerados tiene el objetivo de encontrar patrones de actividad exterior en las entidades del país. Un índice ideal de actividad exterior ponderaría, de manera distinta, cada uno de los índices que se presentan, sin embargo es difícil saber, *a priori*, a cuál darle más importancia. Si bien este modelo estadístico no arrojará un análisis cualitativo propiamente dicho, permitirá clasificar a los estados, en conglomerados, en función de la combinación de sus indicadores. La clasificación que se propondrá a continuación no será, por lo tanto, arbitraria.

Se eligió un modelo que propone cuatro conglomerados diferentes que, a continuación se incluyen. En primer lugar, se describirá la combinación de variables que caracteriza a los estados pertenecientes a cada conglomerado. se presentará una gráfica que ilustrará el comportamiento de cada conglomerado (niveles de los distintos indicadores) y una tabla que incluye las entidades que pertenecen a este. En segundo lugar se observará una gráfica que resume el comportamiento de los cuatro conglomerados y una tabla que proporciona las medias de los indicadores propuestos para cada uno de los conglomerados. En tercer lugar se describirá la combinación de variables que caracteriza a los estados pertenecientes a cada conglomerado. Finalmente, se incluirá una tabla general que sintetiza las medias de los conglomerados y permite ver las combinaciones de sus variables.

Conglomerado 1: estados con baja actividad exterior

Este registra el menor nivel de actividad exterior. Como se observa en el cuadro X, los 6 estados que no presentan actividad exterior, están contenidos en este conjunto. En el cuadro XV se pueden observar las medias de cada indicador para cada grupo. Éstas indican el promedio de cada actividad para los miembros del conglomerado. A partir de ellas podemos apreciar que, a pesar de ser el grupo con niveles más bajos de actividad exterior, registra la mitad del total de acuerdos y convenios en materia económica; pues, de los cuatro de los que se tiene registro, este conglomerado presenta dos, para los casos de Coahuila y Nayarit. Se distingue por tener el número más elevado de miembros; en total 22 estados. En la gráfica I, correspondiente a este conglomerado, se aprecia que el indicador que observa el nivel más alto (en relación a los otros indicadores dentro del mismo conglomerado) es el de ORE. Esto quiere decir que, de la poca actividad exterior que presentan estos estados, una buena parte se concentra en la apertura de oficinas en el exterior. El cuadro IX contiene a los estados que pertenecen a este conglomerado y la siguiente gráfica describe su comportamiento.

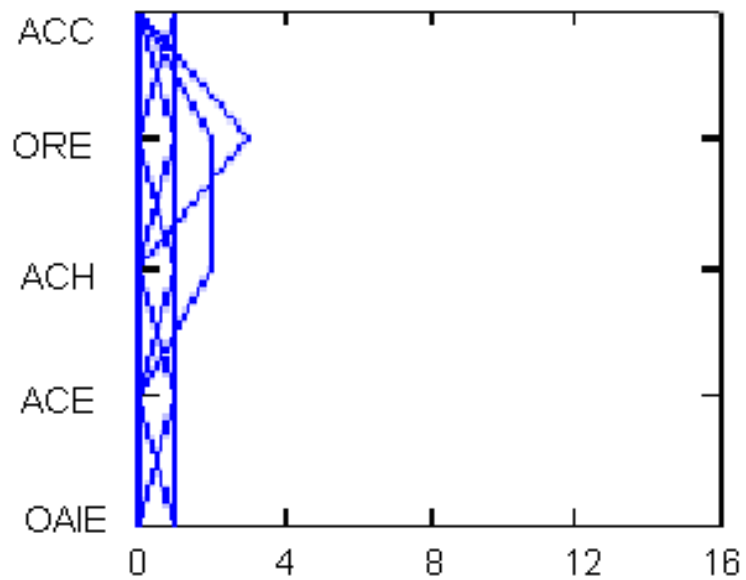
Cuadro IX

Conglomerado 1: estados con baja actividad exterior	
1.	Aguascalientes
2.	Baja California Sur
3.	Chiapas
4.	Chihuahua
5.	Coahuila
6.	Colima
7.	Durango
8.	Guerrero
9.	México
10.	Morelos

11.	Nayarit
12.	Oaxaca
13.	Querétaro
14.	San Luis Potosí
15.	Sinaloa
16.	Sonora
17.	Tabasco
18.	Tamaulipas
19.	Tlaxcala
20.	Veracruz
21.	Yucatán
22.	Zacatecas

Gráfica I

Conglomerado 1



Conglomerado 2: estados con alta actividad exterior, caracterizados por la firma de acuerdos de cooperación

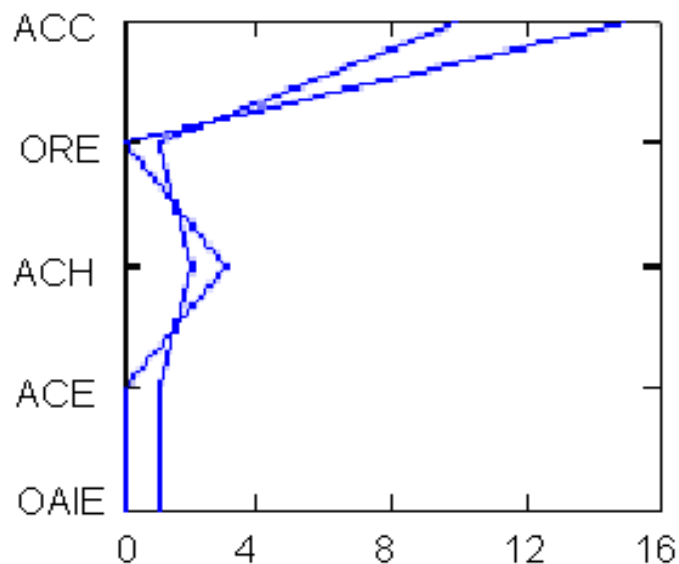
Este se encuentra constituido por dos estados; Distrito Federal y Jalisco como lo detalla el cuadro XII. Como se observa en la gráfica V, este genera una proporción enorme de la actividad exterior generada por los estados de México. Esta se concentra, como lo muestra la gráfica II, principalmente, en la suscripción de acuerdos y convenios de cooperación. Es interesante notar que prácticamente coincide, con el Conglomerado 1 (que es el que más bajos niveles registra) en los acuerdos y convenios económicos. Su punto fuerte, y la razón de la increíble ventaja que mantiene sobre otras entidades es la elevada ACC y, en mucho menor medida, la ACH. A partir de ello podemos concluir que el Distrito Federal y Jalisco concentran su actividad exterior, primordialmente, en la firma de acuerdos de cooperación.

Cuadro XII

Conglomerado 2: estados con alta actividad exterior	
1.	Distrito Federal
2.	Jalisco

Gráfica II

Conglomerado 2



Conglomerado 3: estados con nivel elevado de oficinas de representación en el exterior.

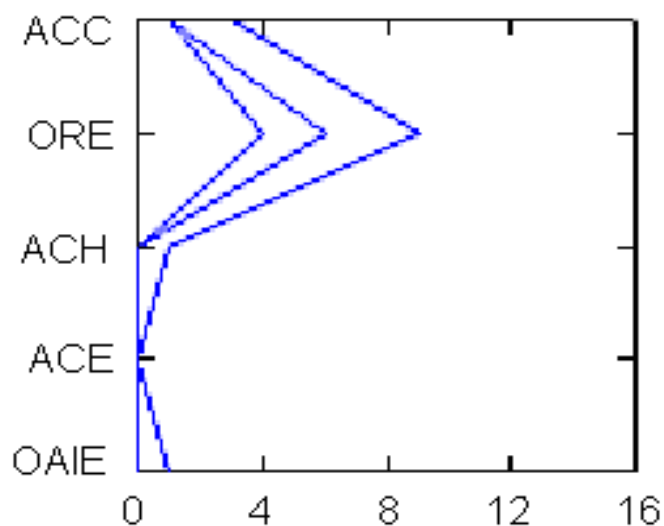
Está conformado, como lo detalla el cuadro XII, por tres estados, Guanajuato, Hidalgo y Puebla. Presenta un nivel intermedio de actividad exterior. Se distingue de los otros conglomerados por registrar el mayor número de oficinas de representación en el exterior registradas. Estas entidades, por lo tanto, canalizan la mayor parte de su actividad exterior a través de este indicador. Guanajuato tiene 9, Puebla 6 e Hidalgo 4. Se caracteriza por ser el único conglomerado que no presenta ningún acuerdo de cooperación en materia económica. Es el segundo conglomerado con mayor actividad (luego del conglomerado 1)

Cuadro XII

Conglomerado 3: estados con nivel elevado de oficinas de representación en el exterior	
1.	Guanajuato
2.	Hidalgo
3.	Puebla

Gráfica III

Conglomerado 3



Conglomerado 4: estados con nivel intermedio de acuerdos y convenios de cooperación.

Está constituido, cómo indica el cuadro XIV, por cinco entidades, Quintana Roo, Campeche, Michoacán, Nuevo León y Baja California. Presenta, al igual que el conglomerado 3, un nivel intermedio de actividad exterior. Se caracteriza por tener niveles

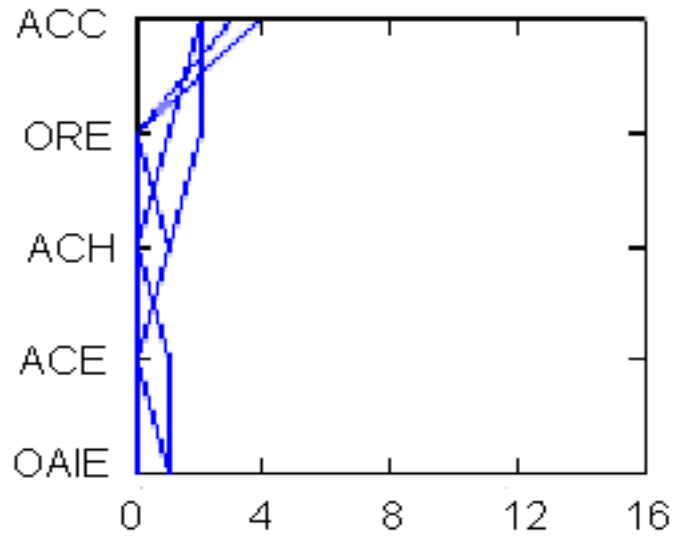
intermedios de acuerdos de cooperación, más elevados que los conglomerados 1 y 3, pero menores que el 2. Al mismo tiempo, presenta la menor cantidad de oficinas de asuntos internacionales en la administración pública estatal. Solo los dos últimos cuentan con una. A pesar de que es clara la ventaja del conglomerado 2 en los acuerdos de cooperación (12.5), el conglomerado 4 presenta una media elevada en esta variable (2.80). Esto quiere decir que los estados que pertenecen a este conjunto fundamentan su actividad exterior en la firma de este tipo de acuerdos. La gráfica IV resume su comportamiento.

Cuadro XIV

Conglomerado 4: estados con nivel intermedio de acuerdos y convenios de cooperación	
1.	Baja California
2.	Campeche
3.	Michoacán
4.	Nuevo León
5.	Quintana Roo

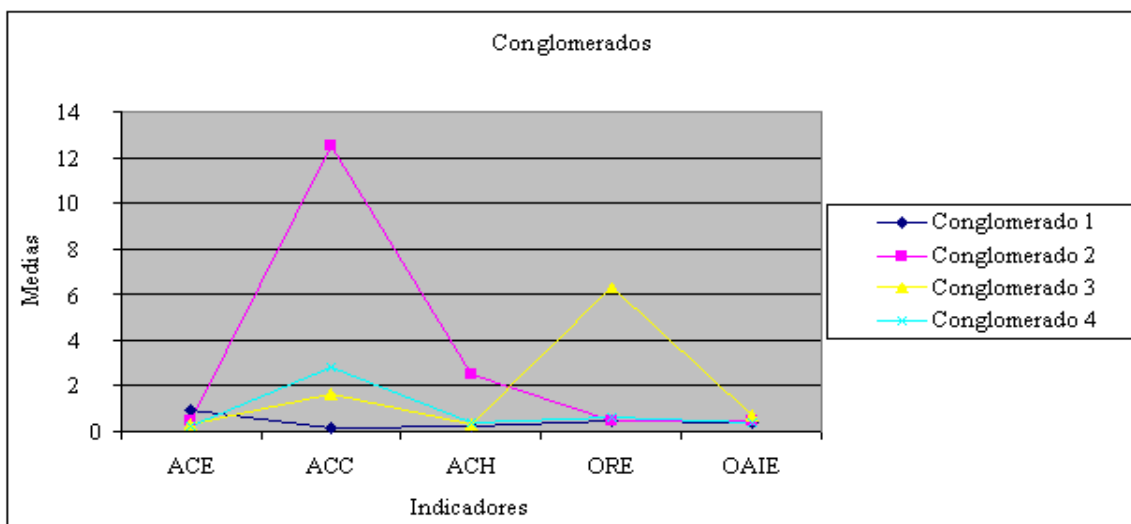
Gráfica IV

Conglomerado 4



La siguiente gráfica resume el comportamiento de los cuatro conglomerados expuestos

Gráfica V



Cuadro XV

Indicador	Conglomerado 1 estados con baja actividad exterior	Conglomerado 2: estados con alta actividad exterior	Conglomerado 3: estados con nivel elevado de oficinas de representación en el exterior	Conglomerado 4: estados con nivel intermedio de acuerdos y convenios de cooperación
ACE	0.09	0.50	0.00	0.20
ACC	0.18	12.50	1.67	2.80
ACH	0.27	2.50	0.33	0.40
ORE	0.50	0.50	6.33	0.60
OAIE	0.41	0.50	0.67	0.40

Cuadro XVI
Resumen de conglomerados

Conglomerado 1: estados con baja actividad exterior			Conglomerado 2: estados con alta actividad exterior			Conglomerado 3: estados con nivel elevado de oficinas de representación en el exterior			Conglomerado 4: estados con nivel intermedio de acuerdos y convenios de cooperación				
Entidades	Indicador	Media	Entidades	Indicador	Media	Entidades	Indicador	Media	Entidades	Indicador	Media		
Aguascalientes	ORE	0.50	D.F.	ACC	12.50	Guanajuato	ORE	6.33	Baja California	ACC	2.80		
BCS													
Chiapas													
Chihuahua													
Coahuila	OAIE	0.41			ACH		2.50			ACC	1.67		0.60
Colima			Jalisco			Hidalgo			Campeche				
Durango													
Guerrero													
México	ACH	0.27			ACE		0.50			OAIE	0.67		0.40
Morelos													
Nayarit						Puebla			Michoacán	ACH	0.40		
Oaxaca													
Querétaro													
SLP	ACC	0.18		ORE	0.50			ACH		0.33		0.40	
Sinaloa													
Sonora									Nuevo León				
Tabasco													
Tamaulipas													
Tlaxacala	ACE	0.09		OAIE	0.50		ACE	0.00			0.20		
Veracruz													
Yucatán													
Zacatecas													

Capítulo III. Variables independientes y mecanismos causales

En el primer capítulo, se efectuó una revisión de la literatura que explica la actividad exterior de los gobiernos locales; se formularon críticas metodológicas a los argumentos expuestos y se detalló su poder explicativo. En el segundo capítulo, se describió la variable dependiente, se definieron sus indicadores y se midió la intensidad con la que cada estado la genera; finalmente, se realizó un análisis descriptivo de la actividad exterior de las entidades federativas, por medio de la herramienta estadística de conglomerados.

El presente capítulo, se concentrará en explorar las posibles causas de la variable dependiente. Los resultados obtenidos en el capítulo anterior demuestran que la actividad exterior se genera en forma desigual en los distintos estados del país; en esta sección se intentará establecer los determinantes de dicha diferencia. Se pretende definir bajo qué condiciones es más probable que una entidad genere actividad exterior.

El objetivo de este capítulo es responder a la siguiente pregunta, ¿qué factores pueden explicar la actividad exterior propia generada por los estados de México? Con base en la evidencia empírica expuesta y en los análisis estadísticos que se incluyen en esta sección, se argumentará que el tamaño de la economía de las entidades – medido a partir del PIB estatal- y el nivel de las participaciones que la federación transfiere a cada estado, explican, en conjunto, la intensidad con la que los estados generan actividad exterior propia. La inversión extranjera directa que recibe cada subunidad, y el nivel de competitividad electoral, no tienen, en contraste, un impacto estadísticamente significativo en la variable dependiente que nos ocupa.

A continuación se expondrá el conjunto de variables independientes contenidas en el modelo referido. En esta sección se realizará lo siguiente. En primer lugar, se

describirá la metodología con la que se calculó cada una de las variables independientes. En segundo lugar, se realizará una regresión lineal múltiple para comprobar la correlación entre la variable dependiente (actividad exterior) y el conjunto de las independientes (PIB, participaciones federales, inversión extranjera directa y competitividad electoral). En tercer lugar se formularán propuestas de mecanismos causales que intentarán explicar la relación de las variables independientes, incluidas en el análisis multivariado, con la variable dependiente. En cuarto lugar, se hará referencia a la literatura expuesta en el primer capítulo con el fin de determinar si ésta aporta argumentos consistentes con la evidencia empírica y estadística encontrada en los estados de México.

Metodología utilizada para obtener los valores de las variables independientes

Tamaño de la economía

Para calcular el tamaño de la economía de cada entidad en el periodo bajo estudio, obtuve el valor real del producto interno bruto estatal (PIB) tomando como referencia el año 1993. La sumatoria del valor real del PIB estatal para cada uno de los diez años se dividió entre el mismo número de periodos para obtener el PIB promedio durante el periodo 1994-2003.

Esta cantidad refleja el tamaño promedio de las economías estatales y distribuye los efectos de crecimiento o decrecimiento económico debido a factores externos en años específicos. Así, es posible saber si, en términos absolutos, el tamaño de una economía se relaciona con un nivel alto de actividad exterior en un momento del tiempo. Es decir, si calculara la tasa de crecimiento anual de una economía, estaría midiendo el tamaño relativo respecto a sí misma, en distintos periodos de tiempo. Pero, al calcular el peso relativo de la economía de una entidad, respecto a otras, busco saber

si, independientemente del crecimiento, el tamaño de la economía puede, por sí solo, ser un factor que estimule la actividad internacional de los estados.

Lo anterior implicaría que, aún cuando una economía pequeña tenga tasas de crecimiento altas, mantenga un nivel bajo de actividad exterior, mientras que una economía grande, con tasas de crecimiento bajas, tenga mayor actividad exterior. Sin embargo, para fines estadísticos, se encontró correlación positiva entre la medida absoluta (valor real del PIB estatal) y la medida relativa (tasa de crecimiento promedio anual del PIB estatal)

Participaciones federales en los estados de México

Para calcular este indicador, en cada una de las entidades del país, utilicé el valor nominal de las participaciones y controlé el efecto de la inflación con respecto al índice de precios al consumidor (IPC) del año 1993. La suma de los valores anuales y la división entre el mismo número de periodos resultó en el valor anual promedio de las aportaciones.

Inversión extranjera directa (IED)

Para calcular este indicador, en cada una de las entidades del país, utilicé el valor nominal de la inversión extranjera directa acumulada al mes de diciembre de cada año. Esta cifra estaba calculada en dólares corrientes y se transformó a pesos corrientes multiplicando por el valor promedio del dólar en el año correspondiente. Posteriormente, controlé el efecto de la inflación con el índice de precios al consumidor (IPC) del año 1993. La suma de los valores anuales y la división entre el mismo número de periodos resultó en el valor anual promedio de la inversión extranjera directa.

Análisis estadístico: regresión lineal múltiple

Con base en los valores obtenidos, se concluye que el modelo propuesto es significativo, es decir —como lo muestra el cuadro XVII que incluye el valor de R^2 — el conjunto de las variables independientes explican el **54.2%** de las variaciones de la actividad exterior. Sin embargo, es necesario señalar que, el PIB constituye la única variable con la influencia sobre la actividad exterior ya que —como indica el cuadro XVIII— cuenta significancia estadística marginal (**p=0.088**)

Cuadro XVII

Variables	Mínimo	Máximo	Media	d.e.	R²	Valor de F	Valor de P
Actividad Exterior	0.00	18.00	3.56	4.47	0.542	7.990	0.00
PIB	7,251,836.60	300,464,000	42,076,100	55,125,200			
Participaciones	284,277.82	5,972,056.41	1,377,566.88	1,245,318			
IED	1,578.75	22,258,400	1,179,373.80	3,932,325.49			
Competitividad electoral	4.01	64.57	25.91	13.80			

Cuadro XVIII
Coefficientes de regresión

PIB	0.978
Participaciones	0.891
IED	0.843
Competitividad electoral	-0.005

Los valores de significancia (valores de p) de las variables independientes en el mismo análisis de regresión lineal múltiple fueron los siguientes:

Cuadro XIX

Variable	Valor de P
PIB	0.088
Participaciones	0.500

IED	0.361
Competitividad Electoral	0.640

Debido a que las variables independientes, específicamente, el PIB, las participaciones y la inversión extranjera directa guardan relaciones causales entre sí¹⁹ (contienen información unas de otras), la probabilidad de colinealidad entre estas puede ser alta. Para probar lo anterior se realizó un análisis de correlación de Pearson, contenido en el cuadro XIX

Cuadro XX
Matriz de correlación de Pearson

	PIB	Competitividad electoral	Participaciones	Inversión extranjera directa
PIB	1.000			
Competitividad electoral	- 0.138	1.000		
Participaciones	0.920	- 0.176	1.000	
Inversión extranjera directa	0.914	- 0.164	0.729	1.000

Debido a que — como se observa en el cuadro XIX — el PIB tiene una colinealidad alta con las participaciones (0.920) y con la inversión extranjera directa (0.914), se realizó una nueva regresión lineal múltiple excluyendo a la variable PIB. Los resultados son los siguientes.

Regresión lineal múltiple sin la variable PIB

Con base en los valores obtenidos, se concluye que el modelo propuesto es significativo, es decir —como lo muestra el cuadro XX que incluye el valor de R^2 — el

¹⁹ Cierta proporción de las participaciones asignadas a las entidades se basa en el nivel del PIB de cada estado, los niveles de inversión extranjera directa influyen en el PIB estatal.

conjunto de las variables independientes, excluyendo al PIB, explican el **48.9%** de las variaciones de la actividad exterior, es decir, el porcentaje de explicación al excluir esta variable disminuyó 5.3 puntos porcentuales. En este caso, las participaciones, que no habían sido significativas en el modelo anterior, — como lo indica el cuadro XVIII cuyo valor de P para esta variable es de 0.500 — resultaron significativas (como lo indica el cuadro XXI) con un valor de **P=0.031**, siendo, por lo tanto, la única variable con significancia estadística en este segundo modelo.

Cuadro XXI

Variables	Mínimo	Máximo	Media	d.e.	R ²	Valor de F	Valor de P
Actividad Exterior	0.00	18.00	3.56	4.47	0.489	8.935	0.000
Participaciones	284,277.82	5,972,056.41	1,377,566.88	1,245,318			
IED	1,578.75	22,258,400	1,179,373.80	3,932,325.49			
Competitividad electoral	4.01	64.57	25.91	13.80			

Los valores de significancia (valores de p) de las variables independientes en el mismo análisis de regresión lineal múltiple fueron los siguientes:

Cuadro XXII

Variable	Valor de P
Participaciones	0.031
IED	0.124
Competitividad Electoral	0.366

Una vez comprobado que el PIB y las participaciones federales tienen impacto sobre la variable dependiente y, que la inversión extranjera directa y la competitividad electoral no se encuentran asociadas con esta ésta; se formularán mecanismos causales que expliquen la relación entre las dos primeras variables independientes con la actividad exterior de las entidades federativas.

Mecanismos causales

Mecanismo causal: actividad exterior y PIB

Los resultados del modelo estadístico propuesto, permiten concluir que el PIB tiene un impacto significativo sobre la actividad exterior, ya que —como indica el cuadro XVIII— cuenta significancia estadística marginal ($p=0.088$) A partir de dicha evidencia, se formularán mecanismos causales para explicar esta relación. ¿Por qué una entidad de la federación tiene mayor interés que otra en suscribir un acuerdo o en instalar una oficina en el exterior? De acuerdo a la teoría económica, un agente que tiene una ventaja comparativa, es decir que produce cierto bien o servicio con mayor eficiencia que otros, tiende a especializarse en la producción de ese bien e intercambiarlo por otros en los cuales su eficiencia es menor (Varian, 1996, p. 552).

Los datos estudiados para el caso mexicano muestran que las economías estatales con mayor tasa de crecimiento, durante el periodo bajo análisis, corresponden a los estados con mayores niveles de actividad exterior propia. La evidencia empírica justifica la validez del argumento económico según el cual entre más desarrollada es una entidad tiene más incentivos a buscar intercambio comercial con otras economías internas o externas. Mientras que, a la inversa, cuando una entidad no tiene una ventaja competitiva respecto a sus homólogas, su propensión a especializarse e intercambiar disminuye.

La búsqueda de mercados para los productos en los cuales una entidad es más competitiva que sus homólogas es un factor que estimula la actividad exterior de las entidades federativas. La literatura revisada considera este factor, (Putnam, 1988). El

autor señala que existen grupos de interés, al interior de las unidades domésticas, que favorecen o no el establecimiento de vínculos con el exterior. En el caso de México, es posible afirmar que la existencia de grupos de interés económico en una entidad próspera puede ejercer influencia sobre el ejecutivo para que éste promueva la creación de acuerdos e intercambios con entidades extranjeras. Lo mismo puede decirse de los acuerdos de cooperación técnica.

Este argumento ya había sido abordado por (Fry, 1998) y (Hocking, 1999). El primero se refiere a la amplia base económica de los gobiernos estatales y locales de Estados Unidos, como California o Nueva York que generan un PIB que está entre los diez primeros del mundo. El autor afirma que su gran poderío económico les brinda medios e incentivos para la autopromoción internacional. El segundo sostiene que el nivel de participación de los gobiernos locales en actividades extranacionales estará determinado por los recursos con los que cuenta cada subunidad. Afirma que las regiones más ricas serán capaces de destinar más medios para actuar en la arena internacional.

A partir de lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la literatura sobre el tema aporta elementos consistentes con la evidencia empírica y estadística del caso de México. La elevada intensidad de la actividad exterior de una entidad tiende a asociarse positivamente con el tamaño de la economía.

Mecanismo causal: actividad exterior y participaciones federales

En el capítulo I se describieron los tres supuestos que formulan los autores que utilizan a la globalización, como variable independiente, para explicar la actividad exterior de gobiernos subnacionales. El segundo supuesto afirma que la pérdida de autonomía del

Estado impactará, de manera negativa, a las economías regionales. Se formuló una crítica metodológica a ese argumento y se señaló que no se aportan elementos para identificar aquellos rasgos de la pérdida de autonomía del Estado que perjudican a las economías locales. Se sugirió también que algunos de estos rasgos podrían consistir en la incapacidad de transferir recursos a las subunidades, establecer subsidios o transferencias o intervenir en la formulación de políticas públicas.

Con el fin de formular un argumento que proponga un mecanismo causal que explique como las políticas económicas nacionales pueden influir en la generación de actividad exterior de los estados, se eligió a las participaciones federales. No se afirma aquí que éstas hayan cambiado a causa de la globalización. Simplemente se intenta buscar una variable que explique como las políticas nacionales pueden influir en los incentivos de las autoridades locales para la generación de actividad exterior propia²⁰. Los recursos económicos que la federación inyecta a las entidades pueden ser un buen indicador para lograr ese objetivo. En el modelo estadístico propuesto, las participaciones, resultaron significativas (como lo indica el cuadro XXI) con un valor de $P=0.031$.

¿Por qué solo se toman en cuenta las participaciones?

Si, como sostiene Wildavsky, un presupuesto es como una serie de objetivos con etiquetas de precios, los agentes que poseen los recursos económicos son quienes deciden que objetivos comprar (citado en Guerrero y Patrón, 2000, p. 29). Esto es particularmente cierto para las aportaciones federales a las entidades federativas, ya que de dichas contribuciones tienen asignado previamente el rubro en que deberán emplearse.

²⁰ De esta forma se pretende crear un indicador para las ideas de los siguientes autores, expuestas en el primer capítulo, (Keating, 1999), (Hocking, 1999), (Kincaid, 2002), (Ehrenzeller, 2002), (Spiro, 2001) y (Fry, 1998) Todos ellos coinciden en formular argumentos que incluyen el segundo supuesto clasificado en el cuadro II.

En el caso de México, las aportaciones se asignan en función de los objetivos nacionales, de acuerdo a un índice de pobreza y marginación que determina qué localidades necesitan una cantidad de fondos mayor que otras. La distribución de este fondo no es equitativa entre los estados ni al interior de éstos, es decir, entre los municipios de una misma entidad.²¹

Por lo anterior, el destino de las aportaciones federales no es un buen indicador de los intereses del gobierno local como lo es del federal. Sin embargo, el destino de los recursos percibidos por concepto de participaciones es un indicador confiable de las prioridades de la agenda local, por las siguientes cuatro razones.

En primer lugar, el monto de las percepciones estatales por dicho rubro puede alcanzar proporciones de hasta 80% del ingreso total de la entidad²², lo cual implica que la distribución del ingreso estatal por concepto de participaciones revelará las preferencias de agenda del gobierno local.

En segundo lugar, el destino de estos fondos lo decide el Ejecutivo en coordinación con la legislatura. Un gobernador estatal puede distribuir estos recursos con un alto margen de discrecionalidad, ya que no existe regulación alguna para ello. Si bien, la legislatura local aprueba los conceptos de egreso del ejecutivo, no tiene facultad para obligarlo a gastar esos fondos en programas o rubros específicos. Los recursos no son categóricos²³, es decir, no están etiquetados o sujetos a intereses sociales previamente definidos.

Por lo tanto, es posible afirmar que el uso de las participaciones federales responde a las prioridades estratégicas del poder ejecutivo. Éste tiene capacidad de fijar

²¹ A partir del Presupuesto de Egresos Federal de 1998 se modificó el criterio de asignación del fondo del ramo 26 (las aportaciones federales a entidades y municipios), esta modificación implicó que algunas entidades no percibieran recursos de este rubro. Actualmente, las entidades afectadas son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Morelos, Nayarit, Sonora, Tabasco y Tlaxcala. (Guerrero y Patrón, 2000, p. 29)

²² *Ibid*, p.29 y ss.

²³ *Infra*.

la agenda destino de estos recursos de tal forma que, en un hipotético caso de dos entidades con intereses similares en incursionar en la arena internacional, la que recibe un monto mayor de recursos financieros, por concepto de participaciones federales, tiene, en inicio, mayor probabilidad de utilizar dichos fondos para posicionarse en el exterior.

Supongamos, por ejemplo, que dos entidades consideran la probabilidad de establecer una oficina permanente mediante la promoción de la economía local como escenario adecuado para la inversión extranjera. Sin duda, la entidad con mayores recursos a su alcance para esta tarea tiene mayor probabilidad de llevarla a cabo.

En tercer lugar, mientras la rendición de cuentas a la cual se sujeta a las aportaciones es transgubernamental, lo que quiere decir que opera en varios niveles de gobierno, la fiscalización que se lleva a cabo sobre el monto, origen y destino de las participaciones no sale del ámbito local y, en ocasiones, es horizontal, es decir, se ejecuta entre entidades burocráticas de un mismo nivel jerárquico.

Finalmente, la forma en que se determina el monto de las participaciones federales, tiene, entre sus componentes, una variable asociada positivamente al tamaño de la economía local, el cual, como se señaló anteriormente, favorece la ocurrencia del fenómeno.

El monto de las participaciones federales a entidades federativas se determina de acuerdo a la siguiente fórmula, expuesta en la Ley Nacional de Coordinación Fiscal:

- a) 45 por ciento de acuerdo al número de habitantes de la entidad
- b) 45 por ciento conforme a la capacidad recaudatoria de la entidad
- c) 10 por ciento como participación de igualación, inversamente proporcional a los criterios de los incisos anteriores

La fórmula establece que una fracción importante del monto de las participaciones, el 45 por ciento, se determina de acuerdo a la capacidad recaudatoria de la entidad, por lo que es plausible que, entre mayor sea el tamaño de una economía mayor será la base recaudatoria y ese 45 por ciento tenderá a ser una cantidad más grande. Lo anterior puede no ser una asociación directa y estrictamente proporcional, ya que en la capacidad recaudatoria operan factores económicos e institucionales.

Si bien la base gravable es proporcional al tamaño de la economía, la organización institucional influye en el nivel de eficiencia en la cobranza de los impuestos. A pesar de que, estadísticamente, en este ejercicio no es posible calcular de manera aislada el grado de influencia del tamaño de la economía en la recaudación fiscal, se sostiene el argumento de que la base recaudatoria tiene un impacto positivo en el monto de las participaciones a cada entidad y que este efecto se refuerza en el mismo sentido con el tamaño económico de la unidad de análisis.

Victoria Rodríguez explica que las aportaciones y participaciones federales constituyen el símil mexicano de la fórmula estadounidense de aportaciones categóricas y aportaciones de bloque. En su opinión, las aportaciones federales a las entidades federativas, que se distribuyen de acuerdo a los programas y proyectos que el ejecutivo nacional prioriza, son el equivalente a los recursos categóricos porque tienen definido de antemano un objetivo que cumplir.

Mientras que las participaciones federales, al igual que las aportaciones de bloque, responden a las prioridades de la agenda estatal, ya que pueden ser utilizados con margen mayor de discrecionalidad (Rodríguez, 1999)

Sintetizando lo anterior, las participaciones federales tienen las siguientes características básicas

- 1) Son una de las fuentes principales de ingreso de entidades y municipios²⁴
- 2) Su ejercicio es discrecional
- 3) La fiscalización del manejo de estos recursos es blanda
- 4) Existen factores económicos en su fórmula de asignación que refuerzan el efecto positivo de otras variables

En conclusión, mientras que las aportaciones federales responden a los objetivos de la agenda federal (combate a la pobreza, salud comunitaria, educación), las participaciones pueden adecuarse a los objetivos de la agenda local. Por lo que en el caso de dos entidades con incentivos similares a generar actividad exterior propia, aquella que tenga más recursos para esta tarea lo hará con mayor intensidad.

Mecanismo causal: actividad exterior e inversión extranjera directa

Todos los autores coinciden en señalar que la globalización es una de las causas que explican la actividad exterior de las entidades federativas. Afirman que la necesidad de recursos económicos en el exterior crea incentivos en los gobiernos locales para crear vínculos con individuos o entidades que están fuera de su jurisdicción nacional. Con el objetivo de probar esta hipótesis para el caso de México, se eligió a la inversión extranjera directa estatal como indicador de recursos del exterior que ingresan en las subunidades de gobierno.

Se podría suponer que, entre mayor sea el volumen de capital extranjero, los incentivos de las entidades para mantener vínculos y comunicación con el exterior serán mayores. Asimismo, se podría afirmar que la existencia de actividad exterior previa influye la entrada de capital extranjero a la entidad. Sin embargo, es claro que, según el modelo estadístico propuesto, la inversión extranjera directa no tiene un impacto

²⁴ *Supra.*

estadísticamente significativo en la actividad exterior estatal. En el primer ejercicio, esta variable tuvo un valor de $p=0.361$, como indica el cuadro XVIII. En el segundo, fue de $p=0.124$, como se observa en el cuadro XXI.

La presencia de inversión extranjera directa no propicia la generación de actividad exterior estatal. Es claro que la disponibilidad de recursos económicos tiene un impacto sobre la actividad exterior. Sin embargo la atracción de recursos del exterior, específicamente la inversión extranjera directa no está relacionada con la variable dependiente.

Conflicto político y competitividad electoral

Como se ilustró en el primer capítulo, algunos autores argumentan que el escenario internacional es una fuente potencial de beneficios políticos para gobiernos y mandatarios débiles. La arena internacional puede servir como plataforma para la consolidación regional de líderes políticos en el ámbito doméstico. (Keating, 1999) Lo anterior sería un ejemplo claro de cómo las estrategias en el tercer nivel favorecen la posición de un agente en el segundo nivel²⁵ y compensan el poder relativo de un agente con respecto a otro.

¿Cómo encontrar indicadores de este tipo de eventos y escenarios en el caso de México? El nivel de conflicto político puede considerarse un indicador, sin embargo, con los medios disponibles para el caso mexicano, la forma común de calcular el nivel de conflicto resultó problemática. El rastreo y medición de la conflictividad política de una entidad significa una revisión de prensa exhaustiva en cada una de las entidades del

²⁵ Utilizando la tipología de Kenneth Waltz, según la cual los niveles de operación de las relaciones internacionales son tres, a saber, el individuo, primer nivel; el ámbito doméstico, segundo nivel; y la arena internacional, tercer nivel.

país en el periodo de tiempo bajo estudio. Dadas las diferencias estatales de las fuentes y recursos se descartó esta posibilidad.

Otro indicador de la polaridad política en una entidad podría ser el número efectivo de partidos, calculado con la fórmula clásica de Taagepera. El desfase de los años en los cuales se llevan a cabo elecciones en las entidades federativas, así como la diversidad de cargos sujetos de proceso electoral, hacía sumamente difícil un cálculo comparable a través del tiempo en el universo de análisis.

Se optó por elegir una variable, que si bien no es conflicto político en estricto sentido, refleja con fidelidad la relación de fuerzas políticas que existe en cada entidad y provee una medida que no genera sesgos iniciales en la medición: la competitividad electoral. La distancia que existe entre la primera y la segunda fuerza política en una entidad nos da una señal relevante de qué tan fuerte o débil es el partido gobernante en relación a la segunda fuerza política y el grado de propensión a generar escenarios de conflicto, lo cual permite comparar a las 32 entidades en el periodo elegido.

Además, se puede contrastar el argumento de diversos autores según el cual los ejecutivos locales débiles buscan en la arena internacional elementos de legitimidad y posicionamiento doméstico cuando perciben que no tienen el respaldo ciudadano y de los grupos políticos estratégicos. Y, al mismo tiempo, se puede evaluar la postura de acuerdo a la cual la existencia de conflicto político en una entidad obstruye los procesos gubernamentales y disminuye la capacidad de respuesta y de procesamiento de demandas del aparato gubernamental, en detrimento de la imagen del ejecutivo local.

Según la postura señalada, los factores anteriores influyen negativamente en el posicionamiento interno del ejecutivo local, quien, en teoría, buscará compensar esa pérdida mediante incursiones en la arena internacional. Sin embargo, los modelos

estadísticos, aunque estadísticamente significativos, demostraron que la variable de competitividad electoral no tiene impacto alguno en la explicación de la actividad exterior. En el primer ejercicio de regresión lineal multivariada, la competitividad electoral tuvo un valor de $p=0.64$, como lo indica el cuadro XVIII. En el segundo, fue $p=0.366$, como se muestra en el cuadro XXI.

La primera objeción a este hallazgo podría ser que el indicador de conflicto político propuesto, a saber, competitividad electoral, no es una medida adecuada del posicionamiento del ejecutivo local. Como se argumentó en párrafos anteriores, la competitividad electoral provee una medida homogénea de la distancia entre la primera y la segunda fuerza política de una entidad y, con esto, la propensión de una entidad a experimentar escenarios de conflicto. Dados los constreñimientos para medir este tipo de fenómenos en las entidades federativas de México, este indicador tiene la ventaja fundamental de homogenizar la información para todas las entidades del universo de análisis.

Una segunda objeción sería que el conflicto no es condición necesaria para generar actividad internacional y que, por el contrario, esta variable política influye de manera negativa. Para contrastar esta hipótesis alterna analicé la evidencia empírica y encontré que no existe asociación positiva o negativa entre la generación de actividad exterior y competitividad política. Por esta razón, cabe argumentar que el conflicto doméstico no necesariamente inhibe los incentivos del gobierno local a incursionar en la arena internacional a pesar de que, es posible sugerir que la existencia de conflictividad política afecta la capacidad de autoridades estatales de actuar como unidad homogénea y representativa de los intereses de la entidad.

La postura de Putnam refuerza mi argumento. En un escenario de *diplomacia en dos niveles*, como el que plantea el autor, el conflicto entre los diversos grupos de

interés actuaría en detrimento de la capacidad de negociación del gobierno local con sus homólogos de otros países, los cuales preferirían formar vínculos con gobierno estatales estables políticamente que con aquellos que no lo son.

De esta forma se invalidan los argumentos que afirman que el conflicto político es causa de la actividad exterior de gobiernos subnacionales. Quedó demostrado que, para el caso de México, esta variable ,propuesta por (Keating, 1999), (Kincaid, 2002) y (Keohane y Nye 1974), no explica la variable dependiente que nos ocupa.

Conclusiones

Con base en la revisión bibliográfica incluida en el primer capítulo, se afirma que no hay un estudio comparativo y sistemático de la actividad exterior de las entidades federativas en México. Sin embargo, algunos estudios de caso y textos que abordan el fenómeno de manera general aportan elementos teóricos y metodológicos relevantes para su análisis. A partir de dichas consideraciones, esta tesis pretende recabar y ordenar la evidencia empírica disponible sobre el tema.

Con la evidencia empírica recogida en esta tesis (acuerdos y convenios en materia económica, acuerdos y convenios de cooperación, acuerdos y convenios de hermanamiento, oficinas de representación en el exterior y oficinas encargadas de asuntos internacionales dentro del aparato público estatal) que cubre el periodo de 1994-2003, se concluye que 26 de los estados de México sí generan actividad exterior propia y que esta es producida de manera desigual.

Se observa que sólo tres estados (Distrito Federal, Jalisco y Guanajuato) concentran el 41 por ciento de la actividad exterior estatal en México. Asimismo, se afirma que seis entidades (Puebla, Baja California, Coahuila, Hidalgo, Estado de México y Nuevo León) generan el 30 por ciento; 17 de ellas (Campeche, Quintana Roo, Michoacán, Oaxaca, Veracruz, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Nayarit, Sonora, Tabasco y Yucatán) producen el 29 por ciento y, finalmente, seis (Aguascalientes, Baja California Sur, Guerrero, Morelos, Querétaro y San Luis Potosí) no reportan actividad alguna.

A través de un ejercicio estadístico de conglomerados, se agrupó a los estados en cuatro conjuntos. El primero, constituido por 22 entidades (Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guerrero, Estado de México, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora,

Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas), registra el nivel de actividad exterior más baja en todos los indicadores propuestos, con excepción de los acuerdos y convenios en materia económica, ya que de los cuatro registrados, este conglomerado presenta dos. El segundo, conformado por dos estados (Distrito Federal y Jalisco), se distingue por tener el mayor número de acuerdos y convenios de cooperación suscritos a nivel nacional. El tercero, compuesto por tres estados (Guanajuato, Hidalgo y Puebla), se diferencia por contar con un elevado número de oficinas de representación en el exterior y no presentar ningún acuerdo en materia económica. Finalmente, el cuarto, que agrupa a cinco estados (Baja California, Campeche, Michoacán, Nuevo León y Quintana Roo), presenta niveles intermedios en todos los indicadores, excepto en las oficinas de asuntos internacionales, pues este presenta el nivel más bajo de todos los conglomerados.

En el tercer capítulo, se eligió un modelo de regresión lineal múltiple en el cual se incluyeron las cuatro variables independientes propuestas, a saber, PIB estatal, participaciones federales, inversión extranjera directa y competitividad electoral. Con base en la evidencia empírica expuesta y en los análisis estadísticos que se incluyen en esta tesis, se concluyó que el PIB y las participaciones son las únicas variables que tienen un impacto significativo sobre la actividad exterior. El PIB es la variable con mayor influencia sobre la actividad exterior, ya que —como indica el cuadro XVIII— tiene significancia estadística marginal ($p=0.088$).

Con el fin de aminorar el posible efecto de colinealidad entre las variables independientes propuestas, se repitió el ejercicio estadístico pero se eliminó al PIB del modelo. A partir de los valores obtenidos, se concluye que las participaciones, que no habían sido significativas en el modelo anterior —como lo indica el cuadro XVIII, cuyo

valor de P para esta variable es de 0.500—, obtuvieron un valor de $P=0.031$ (cuadro XXI), siendo, por lo tanto, otra variable con significancia estadística.

A partir de los resultados estadísticos obtenidos, se puede afirmar que la literatura sobre la actividad exterior generada por las subunidades de gobierno aporta dos variables útiles para explicar el caso de México: el PIB estatal y las participaciones federales. Sin embargo, el conflicto político y la atracción de inversión extranjera directa, propuestas por algunos autores, no están relacionadas con el fenómeno.

Límites de la tesis y propuestas para el análisis de la actividad exterior estatal

Esta tesis se limita a realizar un análisis descriptivo de la actividad exterior generada por gobiernos estatales y, al mismo tiempo, propone un indicador simple para medir esta variable dependiente. Ambos objetivos constituyen una primera aproximación para analizar y medir el fenómeno de manera general. Al constreñirse a los objetivos mencionados, se deja fuera del estudio la posibilidad de una aproximación cualitativa.

El análisis futuro de la actividad exterior requerirá de un análisis cualitativo que aporte más variables político-electorales para enriquecer el estudio y que tome en cuenta más variables políticas.

Bibliografía

Libros

Aldecoa, Francisco y Micheal Keating (eds.) (1999), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers.

Blindenbacher, Raoul y Arnold Koller (eds.) (2002), *Federalism in a Changing World- Learning form Each Other*, Canadá, McGill-Queen´s University Press.

Everitt, B.S. (2001). *Conglomerado Analysis*, 4th ed. Nueva York, Oxford University Press.

Fry, Earl H. (1998), *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, Nueva York, Council of Foreign Relations Press.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Fernando Patrón Sánchez (2000), *La clasificación administrativa del presupuesto federal*, México, CIDE.

Lijphart, Arend (1998) “Comparative Politics and the Comparative Method”, University of Leiden.

Rodríguez, Victoria E. (1999), *La descentralización en México, de la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, Fondo de cultura económica.

Schiavon, Jorge (2004), *La política exterior de las entidades federativas: un estudio comparado*, Documento de Trabajo, núm. 109, México, CIDE.

Van Evera, Stephen (1997), *Guide to Methods for Students of Political Science*, Nueva York, Cornell University Press.

Varian, Hal R. (1998), *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, Barcelona, Antoni Bosch.

Capítulos de libros

Ehrenzeller, Bernhard, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thurer (2002), “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World*, Canadá, McGill-Queen’s University Press, 53-73

Hocking, Brian (1999), “Patrolling the frontier: Globalization, Localization and the Actorness of Non-Central Governments”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action*, Londres, Frank Cass Publishers, 17-37.

Keating, Michel (1999), “Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies”, en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action*, Londres, Frank Cass Publishers, 1-16.

Kincaid, John (2002), “Foreign Relations of Sub-national Units” en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller (eds.), *Federalism in a Changing World*, Canadá, McGill-Queen’s University Press, 74-96.

Kincaid, John (1999) “The international competence of US states and their local governments” en en Francisco Aldecoa y Michael Keating (eds.), *Paradiplomacy in Action*, Londres, Frank Cass Publishers, 111-133.

Artículos en revistas académicas

Blider, Richard (1989), “The Role of States and Cities in Foreign Relations”, *The American Journal of International Law*, vol. 83, núm. 4 (octubre). 821-831

Borja, Arturo (2001), “The new federalism in Mexico and foreign economic policy: An alternative two-level game analysis of the Metalclad case”, *Latin American Politics and Society*, vol. 43, núm. 4, 67-92.

Keohane, Robert O, y Joseph S. Nye (1974), “Transgovernmental Relations and International Organizations”, *World Politics*, vol. 27, núm. 1 (octubre). 39-62.

Putnam, Robert (1988), “Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games”, *World Politics*, vol. 42, núm.3, verano, 427-460.

Spiro, Peter J. (2001), “Contextual determinism and Foreign Relations Federalism”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, núm. 2 (otoño). 363-370.

Documentos en línea

Ballesteros, Humberto y Juan Carlos Luna, *Actualidad de los Acuerdos de Hermanamientos de México*, IX Congreso Naciones Ballesteros al de Cabildo y Desarrollo Municipal, Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://www.sre.gob.mx>

Páginas web

<http://www.banxico.gob.mx/aAcercaBanxico/frMenuInterior.html>

<http://www.shcp.gob.mx/eofp/revista/cuadros/>

<http://www.inegi.gob.mx>

Archivos especializados

Archivo de la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores

Archivo de la Subdirección de Enlace Estatal y Municipal de la Secretaría de Relaciones Exteriores