

Reseñas

Perspectivas del desarrollo regional desde la óptica local

Álvaro E. Uribe Hernández

La paulatina descentralización de los procesos económico-políticos del país nos lleva a la impronta de la gestión institucional del desarrollo local. Abriendo para los actores gubernamentales, empresariales y sociales un abanico de opciones en posibilitar nuevas estrategias adecuadas al marco contextual de cada región que, sin embargo, se ven restringidas por el entramado institucional que debilita a los poderes locales. Ante la agudización de los rezagos sociales, el limitado y desigual desarrollo económico y la inseguridad pública, la figura del municipio y la región, en su papel de gestores del crecimiento, se ponderan como posible vía para fortalecer el cometido de un efectivo federalismo.

En este marco se circunscribe el libro coordinado por José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas,¹ investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) y del ITESM-Monterrey respectivamente, que además cuenta con la participación de Marcela Reyes (UABC-Mexicali), María del Rosío Barajas Escamilla (El Colef), Beatriz Corral (Sedesol) y César M. Fuentes (El Colef). En el texto se aborda la disyuntiva del desarrollo regional con la intención de proponer a los diversos actores del ámbito público y privado las posibilidades de un enfoque capaz de fundamentar el desarrollo.

¹ José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas (coords.), *La gestión del desarrollo local en México: Problemas de agenda*, 1a. ed., Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, 256 pp.

Me detengo aquí para advertir sobre el propósito que tiene el libro en apoyar el enfoque teórico de gestión estratégica dentro del contexto de la frontera norte (en el texto encontraremos estudios de espacios específicos como Tijuana o Ciudad Juárez). Sin embargo, pese a las peculiaridades que engloba el estudio de la región, el objetivo de los autores es desarrollar una visión que permita a cualquier ámbito local gestionar su desarrollo bajo las premisas de competitividad y bienestar social.

Primeramente, José María Ramos y Marcela Reyes, redactores del primer capítulo, “Antecedentes de un enfoque de gestión pública hacia el desarrollo de México”, abordan los antecedentes de los enfoques de gestión pública regional en el país, que tienen su origen en los intentos de modernización administrativa y la creación de programas de desarrollo regional en los años ochenta (Programa de Desarrollo de la Frontera Norte, Desarrollo de Franjas Fronterizas y Zonas Libres, o el Programa de Fomento Económico Fronterizo). Tras este análisis, los autores nos advierten sobre las contradicciones presentes en la administración pública mexicana, donde el estado ejerce una activa pero ineficaz participación en materia de fomento al desarrollo.

Estos factores que han impedido la aplicación efectiva de una óptica de

gestión pública han sido producto de elementos como la ausencia de una perspectiva innovadora en la política del desarrollo, desde la cual se ha perpetuado una cultura de gestión tradicional.

De lo anterior, Ramos y Reyes detallan la falta de continuidad en las acciones y la improvisación como agentes que han imposibilitado la dirección de una política que efectivamente coadyuve a la ruptura del modelo centralista de gestión del desarrollo. Para ello resulta imprescindible resignificar el papel del estado en términos de eficacia y en el plano intergubernamental.

Ahora bien, los autores prestan vital atención al marco teórico de la gestión estratégica del desarrollo como herramienta que facilite el reconceptualizar los problemas políticos con una visión a largo plazo y actualizada, donde la noción de progreso social sea capaz de congregarse las prioridades sociales como responsabilidad compartida de los actores a muy distintos niveles.

Partiendo del hecho de que la política de seguridad de Estados Unidos ha impactado la agenda política mexicana, y aún más en el desarrollo de la región fronteriza, los autores identifican en el ASPAN (Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte) una iniciativa “que de gestionarse de manera adecuada

podría generar alternativas efectivas para fundamentar el desarrollo local-regional mexicano”.²

Por otro lado, Ramos y Reyes ven en la “Iniciativa Mérida” una posibilidad de mayor cooperación intergubernamental para la gestión del desarrollo local, donde la eficiencia dependerá en que dicha gestión esté fundamentada por un diagnóstico integral del problema. Y que, además, sea prioritario el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios y estados fronterizos mexicanos en materia de prevención y seguridad.

Dentro del estudio titulado “Desafíos de la política de desarrollo regional”, a cargo de Ismael Aguilar Barajas, identificamos el reto que significa para los ámbitos gubernamentales promover una política efectiva de desarrollo regional, donde este último tema no encuentra una adecuada respuesta dada su complejidad en la agenda de desarrollo.

El autor hace notar la forma en cómo los procesos de apertura y de integración tienden a profundizar las brechas del desarrollo, regionalizando dicho proceso. México resulta ser un caso emblemático, pues tras la firma del TLCAN, las disparidades inter

e intrarregionales de desarrollo han tendido a aumentar. Ello nos remite a la necesidad de una mayor cohesión económica-social junto a una mayor comprensión de la economía regional como un prerrequisito para entender mejor el funcionamiento de la economía internacional.

El desafío más importante de la política regional en México es su decidida incorporación a las estrategias de desarrollo nacional. Si no es posible saber el cómo incorporar la dimensión regional a las estrategias de desarrollo, estas últimas necesariamente tendrán bases endebladas y difícilmente podrán entregar buenas cuentas. Otro rubro necesario para abordar las políticas de desarrollo regional es el ámbito conceptual donde —nos dice Aguilar Barajas— se ha ido desgastando el andamiaje teórico para el entendimiento de los procesos de desarrollo armónico y los procesos de desigualdades inter e intrarregionales; todos ellos fundamentales a la hora de considerar las directrices de las políticas públicas.

En este marco, la complejidad de los desafíos de las políticas regionales se diluye en aspectos como la infraestructura comunicativa, la competitividad regional y la integración económica en el marco de las relaciones binacionales.

Intrínseco al desarrollo de políticas gestionadas bajo el eje de la planea-

² Ismael Aguilar Barajas, “Desafíos de la política del desarrollo regional en México”, en *op. cit.*, p. 39.

ción estratégica, el autor nos recuerda la preponderancia de la agenda de investigación de las instituciones académicas, que conjuntamente a las instituciones gubernamentales deben engarzar las estrategias necesarias para garantizar la sustentabilidad y la expansión económica. En consecuencia, para Aguilar Barajas no resulta posible el desarrollo sin respuestas coherentes producidas por la apertura comercial en términos de una cohesión social garantizada por la igualdad en el bienestar.

En el apartado “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral”, José María Ramos estudia la importancia de una política de desarrollo social en el marco de un enfoque preventivo de los factores de riesgo que inciden en la seguridad ciudadana. Para este fin es fundamental una visión que promueva una política de prevención de la desintegración a través de la atención de las necesidades sociales.

En este sentido, el autor destaca cómo los niveles de gobierno regional y federal no conceden la importancia necesaria a la implementación de una política social con enfoque integral, transversal y estratégico. Encontrándose la agenda social, por tanto, desarticulada, además de desvinculada del aumento de las políticas de seguridad, nos dice el autor que:

1. La política de desarrollo social del gobierno mexicano no ha podido generar desarrollo, porque no ha sido su meta central; [...] 2. La política de desarrollo social no genera desarrollo, porque no es integral, estratégica ni preventiva; una política de desarrollo social efectiva y que disuada los factores de riesgo dependerá del enfoque de gestión, de la consideración de las distintas dimensiones y de una oportuna evaluación estratégica.³

El desarrollo de la región fronteriza en los últimos años ha rebasado las posibilidades de articular una política integral bajo una gestión, dirección y planeación estratégica del desarrollo, siendo municipios como Tijuana, Mexicali, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo los que presentan mayores problemas de pobreza urbana, asociada a la desigual distribución del ingreso.

Las limitaciones en las políticas de desarrollo social-urbano a nivel regional frente al rápido crecimiento poblacional de los municipios fronterizos constituyen un factor determinante en la agudización de los problemas sociales. De tal modo que la falta de reformas efectivas en la materia y las limitaciones propias de la gestión

³ José María Ramos García, “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: Hacia un enfoque estratégico e integral”, en *op. cit.*, pp. 77-78.

pública de las localidades deben ser atendidas de manera prioritaria a fin de contener el desequilibrio social.

El autor hace una revisión tanto de las bases legales como institucionales del desarrollo social en nuestro país y analiza los diversos programas sociales a nivel nacional y local de la presente administración, a fin de identificar las políticas de desarrollo como proyectos desarticulados que no se conciben bajo un enfoque integral. Dichos proyectos se encuentran manejados dentro de una perspectiva asistencial totalmente desvinculada del resto de las políticas, especialmente la económica, con lo cual se imposibilita un desarrollo humano sustentable, concluye Ramos.

En la sección titulada “Las relaciones transfronterizas en la región Tijuana-San Diego”, a cargo de María del Rosío Barajas Escamilla, se plantea la necesidad de que los gobiernos locales gestionen su desarrollo apoyados en el amplio entramado institucional transfronterizo. Para ello, la autora aporta elementos que contribuyen a ampliar la comprensión del estado de las relaciones de cooperación bilateral entre actores de gobiernos locales y actores del sector privado y mixto.⁴ Es de rescatar la serie de elementos presentes en el modelo de desarrollo económico-industrial de la zona

fronteriza vinculados a un contexto de relaciones globales de producción. Se ha visto que desde la implementación del Programa de la Industria Maquiladora existe una sensibilidad por encontrar puntos de acuerdo que faciliten la gestión de responsabilidades compartidas por las instituciones gubernamentales de ambos lados de la frontera.

Barajas Escamilla nos muestra el interés de las redes regionales por crear una agenda coordinada que facilite la cooperación entre agentes de distintos países, siendo la cooperación presente en las Conferencias de Gobernadores Fronterizos la más exitosa, pese a constituirse mediante acuerdos informales que buscan empujar las agendas locales de planeación urbana, económica e industrial. Ello, no obstante, deja pendiente la tarea de formalizar un esquema eficaz de colaboración intergubernamental. Así como agregar los pasos dados por los organismos estudiados por Barajas, tanto de San Diego como de Tijuana, en el grado de vinculación de las cuestiones binacionales a nivel de instituciones y procesos económicos compartidos.

La autora identifica en el ASPAN la posibilidad de creación de un marco de apoyo común en el tenor de la seguridad y el desarrollo fronterizos, la cual se podría encontrar condicionada por el grado de interés mutuo en el

⁴ *Ibid.*, p. 126.

nivel de cooperación en distintos planos. Trascendiendo la necesidad de hacer llegar las capacidades de escalamiento y vinculación entre niveles empresariales pequeños y medianos a fin de posibilitar una articulación íntegra.

El tema “Gobiernos locales, desarrollo económico y energía” presentado por José María Ramos y Beatriz Corral, busca hacer una revisión del papel de los gobiernos locales en su búsqueda por potenciar el sector energético dentro de una agenda estratégica, todo ello dentro del rubro de la competitividad así como de la necesidad de potenciar el nivel de vida.

Tanto municipios como entidades estatales desempeñan un papel central en el diseño de la política económica. Por tanto, dicho diseño se debería centrar en determinadas bases que los autores definen como: *a)* agenda pública más compleja; *b)* nuevos roles de políticas públicas sustantivos y estratégicos; y *c)* nuevos estilos de gobierno local relacional, con influencias intergubernamentales y ciudadanas que trasciendan pautas tradicionales de división central/local y público-privada del trabajo político.⁵

⁵ José María Ramos García y Beatriz Corral, “Gobiernos locales, desarrollo económico y energía”, en *op. cit.*, p. 191.

Dentro de la práctica gubernamental no se presenta un perfil de gestión estratégica porque la mayor parte de los municipios mexicanos se enfrentan a problemas de gobernabilidad, diseño de reformas administrativas y rediseño de sistemas de recaudación fiscal, quedando determinadas políticas, entre ellas las de corte energético, en un segundo plano.

Ramos y Corral advierten que una obtusa noción de desarrollo local, en la que se privilegia la inversión en empresas trasnacionales o nacionales vinculadas al turismo o a la maquila, impide una reorientación de las perspectivas de crecimiento local pensadas a largo plazo. Si además aunamos el hecho de que la mayor parte de los municipios mexicanos no cuenta con condiciones institucionales que permitan la implementación de programas de promoción bajo este nuevo enfoque, el trabajo de transformación de las prioridades del sector local resulta ser basto.

Por último, en lo que concierne a este capítulo, no se debe dejar de lado un enfoque de energía ambiental sustentable que, además, considere una agenda de eficiencia en el uso de los recursos energéticos como prioridad en el municipio mexicano.

Por otro lado, César Fuentes, dentro del capítulo “La planeación estratégica como instrumento de un nuevo modelo de gestión del desarrollo

llo urbano en Ciudad Juárez: Retos y oportunidades”, hace una revisión del proceso de planeación urbana estratégica de dicha ciudad, el cual inició en el año 2000 como respuesta al agravamiento de los problemas urbanos, económicos y sociales del municipio; además aplica un análisis a sus retos, logros y oportunidades en el tenor de un modelo estratégico de gestión planteado en la obra.

Tanto en este municipio como en el de Tijuana se encuentra la mayor concentración de plantas maquiladoras en el país, cuestión que provoca un contradictorio crecimiento económico que es incapaz de erradicar el enorme rezago y desigualdad social, que se ven agravados por una creciente escalada en la inseguridad.

El autor identifica al Plan Estratégico Urbano de Ciudad Juárez como la etapa inicial de un incompleto proceso de planificación en la gestión de redes. Además hace evidente que, pese a los avances en términos de definición de una visión y estrategia compartida de futuro, existen ciertos obstáculos estructurales como la resistencia del sector público a implementar un modelo de gestión de redes, que nos lleva a una muy débil vinculación entre los sectores públicos y privados; finalmente, la falta de concreción de los proyectos definidos a través de dicho proceso se mani-

fiesta en un creciente desánimo ciudadano.

Fuentes nos propone seguir trabajando en función de cuatro factores estructurales a fin de poder superar los anteriores obstáculos: 1) el grado de descentralización; 2) la democratización política; 3) la participación ciudadana; y 4) la formación de ciudadanía.

Pese a la descentralización del modelo político nacional de estas últimas décadas, se puede afirmar que existe una serie de limitantes para la autogestión y competencias locales. Para esto César Fuentes propone que el gobierno local debe asumir un papel de promotor en la creación de condiciones que faciliten su realización por agentes privados y órganos de la sociedad civil. Por consiguiente, se debe considerar al proceso de democratización como un serio instrumento capaz de legitimar el protagonismo de los poderes locales.

Es, por tanto, que resulta necesario estimular una fuerte participación ciudadana que constituya el sustento del proceso de gestión estratégica. Esta última, sin embargo, se ve limitada por la baja cooperación entre el sector público y el privado, imposible de ser erradicada, a menos que se activen los mecanismos institucionales para el fortalecimiento de la participación y la formación de la ciudadanía.

Destaca de las conclusiones generales la precaución de los coordinado-

res al recordarnos que la gestión y la planeación estratégica no son “la panacea para fortalecer por sí mismos los procesos de desarrollo local, pero pueden ser instrumentos claves para promover el desarrollo bajo un enfoque de competitividad y bienestar”.⁶

De tal forma, los autores nos proponen considerar para una nueva política de desarrollo la difusión de las innovaciones y el conocimiento, el cambio y la adaptación institucional, el desarrollo urbano del territorio y la organización flexible de la producción como estrategias que se engarcen a planes integrales de carácter transversal promovidos bajo una gestión y planeación del desarrollo local.

Advirtamos, finalmente, la urgencia de articular las gestiones necesarias ante los retos del crecimiento de lo local como eje vector del presente libro, donde la tendencia globalizadora pierde de vista fenómenos de corte subnacional con un gran impacto social que la región de la frontera norte ahora enfrenta, solapándose anteriores dilemas relativos al rezago económico y social con los retos del desarrollo industrial, energético y urbano; problemas que se vinculan con las peculiaridades culturales de este espacio desde y sobre el cual los autores nos escriben.

• • •

⁶ José María Ramos García e Ismael Aguilar Barajas (coord.), *op. cit.*

Mirar hacia el pasado a doscientos años de ser mexicanos

Daniela Silva Lozano

La invitación que esta obra¹ hace al lector, desde su título, a reconstruir el rompecabezas de la historia de México, sugiere que al interior de sus páginas se presentará una dinámica incluyente y de abierta participación para quien se encuentra frente al texto. No obstante, serán los diversos autores los encargados de colocar las piezas que se presentan, aunque ello no demerite el valor del libro que, por otras razones, ofrece una lectura atractiva.

Una visión propositiva de los acontecimientos, líneas y enfoques distintos para abordarlos, información poco referida sobre algunos temas, notas de vida cotidiana y una exposición integral son algunos de los elementos que deben destacarse como calificativos de esta obra pues se encuentran presentes en cada uno de los apartados que la conforman y que corresponden a los diferentes momentos históricos que definen los últimos doscientos años de México; muy *ad hoc* dentro del marco de los festejos por el bicentenario del inicio

¹ Enrique Florescano (coord.), *Arma la historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Grijalbo, 2009, 284 pp.