



EL COLEGIO DE SONORA

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

**Gestión Pública Local y Redes Transfronterizas:
Nogales, Sonora 2003-2009**

Tesis presentada por
Daniella Yocupicio Torres

Para obtener el grado de
Maestra en Ciencias Sociales
En la línea de investigación de **Teoría y Análisis de los Asuntos Públicos**

Director de Tesis
Dr. Juan Poom Medina

Co-director
Dr. Francisco Lara Valencia

Hermosillo, Sonora

Noviembre de 2013

Agradecimientos

La presente investigación es un resultado más del impulso otorgado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a la educación e investigación y de los esfuerzos de El Colegio de Sonora para formar hombres y mujeres con conocimientos, capacidades analíticas y de propuesta en temas sociales.

Agradezco ampliamente a mi director de tesis, el Dr. Juan Poom Medina, por su paciencia y gran apoyo durante todo este tiempo. Asimismo, hago especial reconocimiento, al Dr. Francisco Lara Valencia por su participación en este proyecto como co-director, lo cual permitió la realización de la estancia de investigación en la Universidad Estatal de Arizona. Sin duda, los conocimientos y experiencia de ambos profesores fueron trascendentales para esta investigación. También, merece mención especial el Dr. Nicolás Pineda Pablos, cuyos comentarios y observaciones enriquecieron esta propuesta.

La formación académica recibida durante mi estancia en El COLSON no puede concebirse sin la participación de notables investigadores y académicos sociales como el Dr. Alejandro Salazar Adams, Dra. Catalina Denman Champion, Dra. Cecilia Ramírez Figueroa, Dra. María del Carmen Castro Vásquez, Dra. María del Valle Borrero Silva, Dra. María Mercedes Zúñiga Elizalde, Dr. Mario Alberto Velázquez García, Dr. Oscar Contreras Montellano y el Dr. Sergio Ortiz Leroux, quienes hicieron que este posgrado contara con seminarios y cursos de gran riqueza en contenido y análisis.

Complementan el espacio académico, mis compañeros de la 12ª Promoción de la Maestría en Ciencias Sociales y 2ª de Doctorado, en especial quienes conformaron la línea de investigación en Teoría y Análisis de los Asuntos Públicos: América Lutz Ley,

Alejandra Copetillo Portela, Erich Moncada Cota, Hugo Briseño Ramírez, Jonathan Ramírez Camberos, José Barreto Da Purificação Daniel, Mario Bravo Peregrina, Miguel Silva Gutiérrez y Reynaldo Angulo Cázares.

Durante el trabajo de campo en Ambos Nogales, fueron muchas las personas que contribuyeron a culminar con éxito este cometido, agradezco a las 24 personas que amablemente aceptaron participar en esta investigación aportando sus experiencias a través de las entrevistas, y el apoyo logístico de Carmina García, Luis Yocupicio y Salvador Valencia.

Finalmente, expreso infinitas gracias a mi familia, que siempre ha manifestado su apoyo, brindado compañía, paciencia, consejos y buenos deseos. Mis padres José Jesús Yocupicio Valenzuela y María Dolores Torres Tapia, mis hermanos Augusto y Oliver, la pequeña Valeria y su madre Jacqueline, mis tías Lupita y Cecilia, mis abuelos Carmen, Gilberto y Francisco y por supuesto mi muy querido y siempre motivador Ahmed; todos ellos, de algún modo u otro, han sido copartícipes de la realización de esta tesis.

Índice

Lista de Tablas, Gráficas y Figuras	8
Resumen	10
Introducción	14
Capítulo I. Tendencias de la Administración Pública	22
1.1 Desarrollo histórico de los cambios de tendencia en la AP	23
1.2 Presentación comparativa de los modelos de AP: el rol del ciudadano	26
1.3 Nueva Gestión Pública	31
1.3.1 Gestión estratégica	37
1.3.2 Gestión de calidad	38
1.3.3 Gestión intergubernamental	41
1.4 Gobernanza Moderna	44
1.4.1 Políticas públicas	47
1.4.2 Redes de políticas	49
Capítulo II. Regionalización, Procesos Transfronterizos y Frontera Norte	52
2.1 La regionalización como fenómeno social y como objeto de estudio	52
2.1.2 Algunas modalidades empíricas de la regionalización y su relación con el desarrollo	56
2.2 Procesos transfronterizos en el mundo	60
2.2.1 Desde una perspectiva económica	64

2.2.2 Desde una perspectiva social y cultural	68
2.2.3 Desde la política pública: urbanismo, planeación y cooperación	70
2.3 La frontera México-Estados Unidos: problemas e instituciones fronterizas	75
2.4 Una postura crítica	87

Capítulo III. Nogales: Cambios político-administrativos y la gestión pública

municipal	91
3.1 Introducción a Nogales: referentes históricos y situación actual	93
3.2 Cambios político-administrativos en el municipio 2003-2009	100
3.2.1 Competitividad electoral y alternancia política	100
3.2.2 Características educativas y profesionales del gabinete	104
3.2.3 Capacidad administrativa y financiera	108
3.3 Características de la gestión pública nogalense	112
3.3.1 Mecanismos de participación ciudadana	113
3.3.2 Relaciones y gestiones intergubernamentales	117
3.3.3 Relaciones y gestiones interorganizacionales	122
3.3.4 Transparencia, profesionalismo y calidad	124
3.3.5 Pensamiento, dirección y planeación estratégica	128
3.3.6 Nuevas formas organizacionales y funcionales	131
3.4 La agenda de políticas públicas municipales de Nogales	134

Capítulo IV. Nogales en gestión transfronteriza: problemas públicos, marco

institucional y redes transfronterizas	137
--	-----

4.1 Problemas públicos transfronterizos de Ambos Nogales	139
4.2 Ventanas institucionales	142
4.3 La relación entre Ambos Nogales: una dimensión socio-cultural	144
4.4 Redes transfronterizas: un acercamiento empírico	151
4.4.1 Actores participantes	156
4.4.2 Composición de la red egocéntrica	160
4.4.3 Estructura de la red	165
4.4.4 Resultados de la colaboración	169
4.5 La gestión transfronteriza como reflejo de la capacidad de los actores locales	171
Conclusiones	175
Referencias	190
Relación de Entrevistas	207
Apéndices	210

Lista de Tablas, Gráficas y Figuras

Tabla 1. Características de los Modelos de Administración Pública Tradicional, Nueva Gestión Pública y Gobernanza Moderna	27
Tabla 2. Ideas fundamentales de los Modelos Tradicional de Administración Pública, Nueva Administración Pública y Gobernanza	27
Tabla 3. Modelo de Reforma Gerencial para América Latina	35
Tabla 4. Nivel de Escolaridad y Sector de Extracción del Presidente Municipal y Funcionarios Entrevistados	107
Tabla 5. Infraestructura ambiental financiada por BDAN en ambos Nogales	170
Gráfica 1. Comparativo tasa de crecimiento media anual de la población de Nogales, 1990-2010	95
Gráfica 2. Población Total Municipio de Nogales 1900-2010	95
Gráfica 3. Votos obtenidos por el PAN y el PRI en la elección de Ayuntamiento 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009	102
Gráfica 4. Porcentaje de la votación obtenida por partido en la elección de Ayuntamiento 2000, 2003, 2006, 2009	102
Gráfica 5. Ingresos Municipales de 2000 a 2009	110
Gráfica 6. Egresos Municipales de 2000 a 2009	110
Gráfica 7. Ingresos/Egresos Totales de 2000 a 2009 en Millones de Pesos	111
Gráfica 8. Sumario de Experiencias Gubernamentales de Nogales 2003-2009	134
Gráfica 9. Tipo y proporción de los actores participantes en la gestión	157

transfronteriza

Figura 1. Marco de análisis de los modelos de A.P. en Nogales	113
Figura 2. Nogales: estadío de las relaciones transfronterizas y resultados 2003- 2009	151
Figura 3. Análisis de redes egocéntricas	154
Figura 4. Red general con 94 nodos	158
Figura 5. Red egocéntrica del Gobierno de Nogales, Sonora	159
Figura 6. Egonet por tema de gestión transfronteriza	161
Figura 7. Contenido de la relación transfronteriza	163
Figura 8. Intensidad de la participación por nodo	164

Resumen

El estudio de caso con el que contribuye la investigación titulada *Gestión Pública Local y Redes Transfronterizas: Nogales, Sonora 2003-2009*, conjuga el enfoque de la adopción de las tendencias Nueva Gestión Pública y Gobernanza como expresiones contemporáneas de cambio de modelo que registra la Administración Pública, con la perspectiva de las implicaciones del fenómeno de la regionalización para el contexto del municipio fronterizo del norte de México. Las experiencias gubernamentales del municipio de Nogales, en el referente temporal, señalan la presencia de prácticas que coinciden con las tendencias de la AP y muestran gobiernos municipales no tradicionales. Esta investigación determina los factores que explican la adopción de cambios y describe los rasgos característicos de las nuevas prácticas en relación a la NGP y la Gobernanza, con especial énfasis en la relación de los problemas públicos transfronterizos con la gestión de políticas públicas transfronterizas. El estudio pone a prueba dos hipótesis, la principal que enuncia: *el contexto transfronterizo de los problemas públicos impulsa al gobierno municipal a la adopción de nuevas prácticas de gestión, implementando mecanismos de gestión y políticas públicas transfronterizas, los cuales remiten al surgimiento de un nuevo escenario local caracterizado por la incorporación de nuevas temáticas a la agenda, relaciones interorganizacionales, intergubernamentales y binacionales*; y una hipótesis complementaria que señala: *la alternancia política, la competitividad electoral, la voluntad política, la formación académica y experiencia profesional de los miembros Ayuntamiento, así como la capacidad administrativa y financiera son factores que participan en la adopción de nuevas prácticas de gestión pública en el municipio de Nogales.*

Los hallazgos de la dimensión político-administrativa, que dan sentido a la hipótesis complementaria, indican que 1) el tránsito de este municipio desde un sistema de partido hegemónico al bipartidismo sucedió en 1994, el inicio de un escenario de competitividad electoral en 2003 y el primer triunfo de la oposición en 2006, suscitan un escenario de yuxtaposición política que exige mayor capacidad para relacionarse y gestionar intergubernamentalmente, mayor iniciativa, liderazgo y voluntad política para enfrentar las problemáticas de la comunidad, estrechar vínculos con la ciudadanía y conservar el voto del electorado; 2) La capacidad de gobierno al ser considerada reflejo de la experiencia profesional y la formación académica del presidente municipal y su equipo, muestra dos escenarios: el gobierno priista 2003-2006, tuvo un alcalde con educación media-superior y funcionarios de nivel licenciatura o superior, provenientes del sector público y privado; en tanto que, la administración panista 2006-2009, fue encabezada por un licenciado en administración de empresas y la mayoría de los funcionarios contaba con posgrado en áreas afines a la dependencia a su cargo y provenían de los sectores público, privado, social y académico; 3) En cuanto a la capacidad financiera del municipio, en ambos trienios, pero mayormente durante el segundo en estudio, se observó la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento de origen crediticio y por emisión de deuda, así como la mejora de la recaudación de impuestos y cobro de derechos. La conjugación de estos factores favoreció la implementación de cambios en los siguientes rubros: mecanismos de participación ciudadana, relaciones y gestiones intergubernamentales, relaciones y gestiones interorganizacionales, transparencia, profesionalismo y calidad, pensamiento, dirección y planeación estratégica y las nuevas formas organizacionales y funcionales localizadas. El análisis de los referentes empíricos y su contabilización de las nuevas prácticas adoptadas,

encuentra que el gobierno municipal 2006-2009 implementó más acciones que coinciden con las tendencias de la NGP y la Gobernanza.

Aunado a los anteriores factores político-administrativos, el estudio corrobora que 1) entre Nogales, Sonora y Nogales, Arizona existe un consenso sobre los problemas compartidos en materia de infraestructura ambiental, infraestructura económica y seguridad, y la necesidad de trabajo conjunto para darles solución. Pero no sólo el consenso entre Ambos Nogales sobre los problemas transfronterizos incentiva la gestión transfronteriza, también, 2) sobresale la importancia del régimen institucional desarrollado para la frontera, como ventanas de oportunidad para la participación de actores locales bajo un modelo de cooperación que impulsa el trabajo transfronterizo. Asimismo, la investigación encuentra que 3) las afinidades socioculturales entre Ambos Nogales constituyen un elemento primordial que favorece la definición de lo transfronterizo y de la gestión compartida necesaria en este entorno. Se observa un proceso de transición en la relación entre Ambos Nogales durante el referente temporal, del predominio de lazos informales en el trienio 2003-2006, hacia el establecimiento de vínculos laborales en 2006-2009. La relación y gestión transfronteriza de Ambos Nogales se practica aun careciendo de Acuerdos Interinstitucionales y se caracteriza por no por la aportación directa de recursos económicos, sino por la gestión conjunta de recursos para proyectos transfronterizos, la búsqueda de continuidad y/o complementariedad de los proyectos de cada uno de ellos, incluye el manejo de emergencias, el intercambio de información, la coordinación y cooperación como mecanismo de genera beneficios para ambas comunidades. Por medio de un análisis de redes egocéntricas de la gestión transfronteriza en la que participa el gobierno municipal de Nogales, se da soporte a la afirmación que sugiere la presencia de un escenario de gobernanza moderna en el dominio transfronterizo, que emplea mecanismos

de gestión interorganizacional, intergubernamental y binacional. Se determinó que la red egocéntrica se integra por 79 contactos directos de ambos lados de la frontera, los cuales son actores gubernamentales locales, estatales o federales, organizaciones civiles y empresariales, instituciones académicas y binacionales interesados en resolver las necesidades transfronterizas de la zona. Los atributos de estos actores los definen su participación en los temas transfronterizos de infraestructura ambiental, económica y de seguridad, así como los recursos que proveen a la red: económico, técnico-legal, humano-material, información-comunicación y varios de los anteriores. Las relaciones que involucran recursos económicos son las más escasas, seguido ascendentemente de aquellas que brindan apoyo humano y material, información-comunicación, apoyo técnico-legal y por último, en el grupo más numeroso se encuentran quienes reciben o aportan recursos mixtos. El estudio también comprueba que los lazos más fuertes ocurren entre los actores con intereses más afines a los del gobierno municipal de Nogales. La gestión transfronteriza arrojó como resultados el establecimiento de mejores canales de comunicación, mecanismos para el manejo coordinado de emergencias, el reconocimiento de realizar planeación conjunta y 5 proyectos en materia ambiental.

Ante la presencia de múltiples factores que incidieron en la adopción de nuevas prácticas por el gobierno municipal de Nogales durante el periodo 2003-2009, el documento concluye señalando la necesidad de que los procesos de cambio se mantengan como objetivo permanente y en mejora continua, a pesar de los desafíos que implican los cambios de partido político y la falta de iniciativa y profesionalización de funcionarios y servidores públicos. Finalmente, se considera que la gestión transfronteriza fortalece la capacidad del gobierno municipal como actor local para incidir en las políticas públicas que le son específicas su entorno.

Introducción

La presente investigación surge en referencia a la gran atención que ocupan los gobiernos municipales dentro del itinerario de investigación en Administración Pública de los últimos años, tras la revaloración de este ámbito como generador de prácticas y procesos de cambio que sugieren la puesta en marcha de nuevos modelos de AP que se distancian del enfoque tradicional. De forma particular, este estudio se dedica al municipio fronterizo del norte de México, dado su reconocimiento como prototipo en la implementación de estos cambios y dada su ubicación estratégica en las emergentes regiones transfronterizas del orden global actual.

Las contribuciones de esta investigación son resultado de la realización de un estudio de caso en el municipio de Nogales, Sonora, en los trienios 2003-2006 y 2006-2009, teniendo como objetivo principal el determinar las implicaciones de los problemas públicos transfronterizos del municipio en la adopción de prácticas no tradicionales en la AP local. Además, como objetivo complementario se buscó establecer otros factores que coadyuvan en la aparición de nuevas prácticas gubernamentales en el mencionado municipio. Y finalmente, este estudio se propone definir y caracterizar a la AP municipal de Nogales a partir de los cambios producidos por los factores anteriores y sus coincidencias con las nuevas tendencias en AP.

Los cambios en la AP estudiados en esta investigación, se refieren a aquellos denominados procesos de reforma, modernización, innovación, reingeniería, etc. que desde las últimas décadas del siglo XX, se han convertido en una necesidad constante para los gobiernos en aras de recobrar la confianza de los ciudadanos, al garantizar la solución de

sus problemas y demandas con eficiencia, calidad y honestidad. Estos cambios tienen que ver con la aparición de nuevas formas de operación, nuevos diseños organizacionales y estructurales, la reconfiguración de la relación gobierno-sociedad y de las relaciones intergubernamentales, así como la adopción de nuevos modelos de dirección y nuevas actitudes de funcionarios y servidores públicos, principalmente.

Esta reconfiguración del quehacer gubernamental tiene su origen en el agotamiento del modelo tradicional de AP, caracterizado por ser de gran apego burocrático, normativamente rígido, autoritario y no ajustable a entornos cambiantes como los contemporáneos, que cada vez evidenciaba más su incapacidad ante las exigencias de democratización política, el tránsito de un sistema de economía cerrada a la globalización, la emergencia de regionalismos e identidades locales, creciente deterioro ambiental y las crisis financieras recurrentes. Ante estas condiciones prevalecientes en muchos países del mundo, incluido México, se aunaron las fuertes críticas sociales a la corrupción, ineficiencia, gran tamaño, procesos anticuados y malos servicios del gobierno, por lo que en los años 80, se empezaron a gestar las primeras expresiones de cambio en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, cuya ola de avance llegó, en la década siguiente, a Estados Unidos, Canadá, ciertos países europeos, asiáticos y latinoamericanos, ello bajo el impulso promotor de organismos internacionales como la OCDE, el BM, la ONU, entre otros.

En el ámbito académico, las nuevas tendencias en AP han sido objeto de múltiples propuestas teórico-conceptuales, sin embargo, son la nueva gestión pública y la gobernanza moderna los términos más recurridos para señalar la presencia de modelos pos-burocráticos en el sector público. El primero, conlleva un enfoque neogerencial, dirigido a la mejora de la capacidad administrativa y de gestión del gobierno, en tanto que el segundo, con una

orientación neopública, plantea la democratización de la esfera pública sostenida en una nueva relación gobierno-sociedad.

En México, el ámbito local ha sido la cuna de grandes cambios políticos, sociales, administrativos y económicos, como umbral de la transición democrática y la alternancia política, por la implementación de prácticas innovadoras en el aparato gubernamental y como espacio que abriga el surgimiento de ciudades estratégicas para el desarrollo socioeconómico en la geografía económica global. De forma especial, diversos autores como Guillén (1996), Ramos (2004) (2007), Cabrero (1995), entre otros, han resaltado el protagonismo de los grandes municipios fronterizos del norte del país en la adopción de nuevas prácticas de gestión gubernamental. Estos municipios fronterizos, como resultado de los efectos positivos y negativos de la integración regional de América del Norte, han visto sumarse a sus responsabilidades tradicionales, la solución de problemas públicos que legalmente corresponden al ámbito federal de gobierno, pero que dado el impacto de estos en la región y las exigencias ciudadanas de solución, la administración pública municipal se ve forzada a adoptar nuevas formas de gestión de políticas públicas en un entorno transfronterizo.

Por ello, en la perspectiva de este estudio, se consideran factores que definen al municipio fronterizo desde el enfoque de la regionalización, direccionando el análisis hacia los nuevos actores locales producto de la dualidad global-local y del surgimiento de regionalismos transfronterizos. Es decir, el interés por estudiar las aportaciones de nuevas prácticas y procesos en la AP municipal, radica en la importancia y singularidad que imprime la ubicación estratégica del municipio fronterizo dentro de las emergentes regiones transfronterizas, cuyos asuntos públicos sobrepasan a la agenda municipal tradicional.

Entre los asuntos públicos más evidentes, se destacan los temas de seguridad, narcotráfico, migración, contaminación ambiental, escasez de agua y energía y comercio, lo cual ha implicado que algunos municipios de la frontera norte, que se caracterizan por su crecimiento demográfico y su posición estratégica dentro de los principales corredores comerciales México-Estados Unidos, como Tijuana y Cd. Juárez, han desarrollado mecanismos de gestión y políticas públicas transfronterizas con las ciudades o condados vecinos en materia de seguridad, narcotráfico y medio ambiente.

Al igual que los dos referentes anteriores, el municipio de Nogales se distingue por su importancia para la región Sonora-Arizona y para el Corredor Industrial Occidental, se sitúa como un municipio urbano grande de acuerdo con la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y con una fuerte crecimiento demográfico (el nivel de densidad poblacional pasó de medio en el año 2000 a alto en 2005), y cuya problemática en materia de migración, demanda de servicios públicos, seguridad, narcotráfico, salud, educación, calidad del aire, agua, etc. se ha agudizado en décadas recientes. Previamente a la realización de este estudio, se distinguieron algunos posibles evidencias de gestión transfronteriza en el lugar: la aparición nuevos mecanismos, nuevas formas de relación e interacción, tanto intergubernamentales como binacionales, nuevos medios de financiamiento, nuevas unidades administrativas y la participación de actores no tradicionales en la gestión de acuerdos y políticas públicas transfronterizas.

Con estos antecedentes, la pregunta inicial de investigación se dirigiría a ubicar en sentido general ¿qué factores explican la situación de la gestión pública de Nogales entre 2003 y 2009 y cuáles son sus rasgos característicos? Sin embargo, dado que el eje de análisis principal en este estudio lo define el interés por la gestión transfronteriza de asuntos públicos, la pregunta en este caso se expresó así: ¿qué implicaciones tiene el contexto

transfronterizo de ciertos problemas públicos en la adopción de nuevas prácticas de gestión en el gobierno municipal de Nogales, Sonora? Y finalmente, un ángulo complementario del análisis interrogaría ¿qué otros factores político-administrativos influirían en la adopción de nuevas prácticas? De este modo, se sometieron a prueba dos hipótesis de trabajo, la del eje principal y la complementaria:

1) *El contexto transfronterizo de los problemas públicos impulsa al gobierno municipal a la adopción de nuevas prácticas de gestión, implementando mecanismos de gestión y políticas públicas transfronterizas, los cuales remiten al surgimiento de un nuevo escenario local caracterizado por la incorporación de nuevas temáticas a la agenda, relaciones interorganizacionales, intergubernamentales y binacionales.*

2) *La alternancia política, la competitividad electoral, la voluntad política, la formación académica y experiencia profesional de los miembros Ayuntamiento, así como la capacidad administrativa y financiera son factores que participan en la adopción de nuevas prácticas de gestión pública en el municipio de Nogales.*

En cuanto a la importancia metodológica de esta investigación, la realización de un estudio de caso para el municipio de Nogales, constituye una oportunidad para conocer y comprender sus particularismos, además de contribuir al limitado acervo de investigaciones dedicadas a este municipio. El enfoque de este municipio fronterizo como unidad de análisis, ofrece un interesante diseño de investigación que analiza tanto los procesos gubernamentales cotidianos –que pueden registrarse en cualquier otro municipio del interior del país-, como la perspectiva de las relaciones y gestiones transfronterizas. El proceso de investigación incluyó la utilización de los siguientes métodos y técnicas: la fase documental se basa en la revisión bibliográfica de elementos teóricos, conceptuales, históricos y contextuales sobre el problema de investigación y la revisión de planes y

programas del municipio de Nogales. En una segunda fase de este proceso, se realizó el trabajo de campo en Nogales, donde se efectuaron entrevistas semiestructuradas a 24 actores involucrados en el dominio de la gestión y las políticas públicas transfronterizas. Tercero, la información obtenida recibió un análisis cualitativo en algunos temas, a la par que se introdujo un enfoque cuantitativo mediante un análisis de red egocéntrica para la vertiente transfronteriza del estudio. Finalmente, el documento final de esta investigación se estructura de la siguiente forma:

El primer capítulo contiene el marco teórico-conceptual sobre las tendencias de la AP, el desarrollo histórico de gestación de cambios, las críticas al modelo tradicional, una presentación comparativa de los modelos tradicional, nueva gestión pública y gobernanza moderna desde la perspectiva del rol que desempeñan los ciudadanos y las diferentes connotaciones de gobernabilidad en cada enfoque. Igualmente, se profundiza en el abordaje de los dos nuevos modelos, sus premisas y principales propuestas: en torno a la nueva gestión pública sobresalen los desarrollos específicos de la gestión estratégica, gestión de calidad y gestión intergubernamental; por la parte de la nueva gobernanza se exponen la perspectiva de políticas públicas y de redes de políticas. En este capítulo se retoma también el aporte latinoamericano a los procesos de cambio en AP.

El segundo capítulo constituye la conexión histórico-contextual de los cambios de tendencia en AP con los fenómenos sociales de la regionalización, los procesos transfronterizos y el panorama de la conjugación de estos elementos en la frontera norte de México. Se estudia la regionalización como fenómeno social, como objeto de estudio y algunas de sus modalidades empíricas y su vinculación con el desarrollo. Por otra parte, se presentan algunos de los procesos transfronterizos registrados en diversas partes del mundo (Venezuela, Colombia, República Dominicana, Haití, Argentina, Brasil, Paraguay, Francia,

Alemania, Suiza, Luxemburgo, Bélgica, España, Andorra, Portugal, Eslovenia) y sus aportaciones en la dimensión socio-cultural, económica y político-administrativa del fenómeno. En tanto que la frontera México-Estados Unidos se aborda desde la óptica de los problemas públicos que enfrenta y el régimen institucional desarrollado en tal cometido.

El tercer capítulo somete a prueba la hipótesis complementaria, a través de un proceso de contrastación de algunas variables explicativas de la adopción de nuevas prácticas de gestión provistas por los estudios de Poom Medina (2007^a) (2007b), Espinoza Valle (2000), Guillén (2007), Guillén et al (1996), Montes de Oca y Bandera (2008), García y Rivera (2001), Ramos García (2007) y Cabrero (2003). En este sentido, se analizan la alternancia política, la competitividad electoral, voluntad política, formación académica y experiencia profesional de los miembros Ayuntamiento y el aumento de la capacidad administrativa y financiera, como factores detonantes de las prácticas de gestión dominantes en Nogales, durante el período 2003-2009. Además, las experiencias gubernamentales de Nogales son examinadas en relación a los principales supuestos y características de los modelos nueva gestión pública y gobernanza moderna, con ello, los referentes empíricos de los cambios se muestran en las siguientes vertientes: mecanismos de participación ciudadana, relaciones y gestiones intergubernamentales, relaciones y gestiones interorganizacionales, transparencia, profesionalismo y calidad, pensamiento, dirección y planeación estratégica y las nuevas formas organizacionales y funcionales localizadas. Por último, este capítulo analiza los hallazgos desde el *escenario de la agenda de políticas públicas municipales* de Cabrero (2003).

El cuarto capítulo comprende la verificación de la hipótesis principal. En esta sección, se abordan los problemas públicos transfronterizos, las ventanas institucionales y la relación entre Ambos Nogales como factores que, sumados a los político-administrativos

expuestos en el capítulo tercero, explican la participación del gobierno municipal nogalense en la gestión de políticas públicas en un contexto transfronterizo; en el sentido de esta investigación, esta situación refuerza la definición de este gobierno como no tradicional. Por otra parte, este capítulo contiene el análisis de redes, donde la gestión transfronteriza de la que el gobierno municipal de Nogales ha sido partícipe entre 2003 a 2009, es estudiada empíricamente como una comunidad de políticas públicas transfronterizas. Este apartado describe a los actores participantes, se examinan aspectos como el tema, el contenido y la intensidad de la relación transfronteriza, así como los valores de homofilia, homogeneidad y heterogeneidad, densidad de la estructura de la red, entre otros. También se detallan los resultados tangibles obtenidos de la colaboración en red durante el periodo de estudio. Por último, se analiza la gestión transfronteriza como mecanismo que mejora la capacidad de acción de los actores locales, y en el caso de Nogales como evidencia del influjo del entorno fronterizo en la modificación de los patrones administrativos tradicionales.

Posteriormente, se ubica el apartado de conclusiones donde se puntualizan los principales hallazgos de esta investigación, la convergencia de todas las variables estudiadas como explicativas de la situación gubernamental de Nogales entre 2003 y 2009, se afina la comparación de los cambios desarrollados en cada trienio, se expresan algunos rubros no cubiertos por este estudio y algunos comentarios sobre la metodología empleada. Luego de esta sección, se localiza las referencias citadas, la relación de entrevistas realizadas y los apéndices que contienen las guías de entrevista y la lista de acrónimos.

Capítulo I

Tendencias de la Administración Pública

En las últimas décadas, una serie de procesos han marcado la pauta para la reconfiguración del quehacer gubernamental en todos sus ámbitos, tales como la democratización política, la creciente globalización económica, el surgimiento de regionalismos e identidades locales, aumento de la migración transnacional, el deterioro ambiental, crisis financieras, etc. Bajo esta nueva realidad que yuxtapone tanto condiciones nacionales como influencias internacionales, aunado al incremento de demandas sociales, la administración pública (AP)—entendida según Aguilar Villanueva (2006) “como estructura y proceso administrativo de las decisiones de gobierno”- y particularmente, su modelo tradicional —vigente durante el esplendor del Estado de bienestar y caracterizado por ser altamente burocrático, normativo, autoritario, pasivo y orientado hacia el mantenimiento del *status quo*-, han sido parte de cuestionamientos que señalan su agotamiento e incapacidad para dar respuesta a entornos cambiantes y a los requerimientos sociales derivados de ello.

A través de este apartado, se proporciona la ubicación teórica y conceptual que guía el estudio de caso al que se aboca posteriormente esta investigación. De esta forma se presentan las tendencias de la administración pública, denominadas nueva gestión pública y gobernanza moderna, algunos desarrollos específicos de estas propuestas —como la gestión estratégica, gestión de calidad, gestión intergubernamental, el enfoque de políticas públicas y de redes de políticas-, así como los principales supuestos de todos los anteriores, que conforman las propuestas surgidas en torno a la superación del modelo tradicional de la AP

y que enmarcan los cambios generados en los patrones de gestión, dirección, operación y organización de esta.

1.1 Desarrollo histórico de los cambios de tendencia en la Administración Pública

Desde la década de los 70's, alrededor del mundo la insatisfacción sobre la organización, dirección y procesos gubernamentales era latente. El modelo de administración pública "tradicional", también llamado "progresivo", "burocrático" o weberiano con sus principios de racionalidad e imparcialidad de las grandes burocracias, la alta centralización de funciones, estricta jerarquización y gran énfasis en la observancia de normas y reglamentos, dejó de ser efectivo y su alejamiento del ciudadano contribuyó a crear un clima de desconfianza en un gobierno percibido como corrupto, despilfarrador y de anquilosados procesos en comparación con el sector privado.

En respuesta, a partir de la década de los 80's se comenzó a registrar la aparición de tendencias de cambio en la Administración Pública alrededor del mundo, cuyas primeras expresiones son ubicadas en Gran Bretaña y Nueva Zelanda, alcanzando en la década posterior a Estados Unidos, Canadá y a algunos países europeos, asiáticos y latinoamericanos. En los primeros países, estos procesos de cambio se registraron en medio de planteamientos ideológicos contra un gobierno que resultaba ahora demasiado grande e ineficiente, donde "la burocracia misma se había convertido en el enemigo, por encima de los fines públicos a los que se dedicaba" (Kamarck 2003, V). En los países de la ex Unión Soviética, estos cambios se gestaron en complemento a los procesos de democratización y reforma política. En los países europeos, estas tendencias se observan en medio de exigencias sobre el redimensionamiento de las burocracias estatales y de la desaprobación

del déficit gubernamental en vísperas de una inserción en la Unión Europea. Por otra parte, en Latinoamérica, la venta de las empresas estatales y la apertura económica al exterior resultaron insuficientes para frenar las crisis económicas de los Estados, dando como resultado la puesta en marcha de medidas impuestas por las instituciones crediticias internacionales a cambio de la obtención de subvenciones financieras.

En consideración a estas expresiones de cambio en la administración pública –independientemente de la diversidad de sus referentes espaciales-, se identifican al menos dos fases de entre las medidas más populares implementadas en el mundo: un primer momento, caracterizado por el énfasis en la adopción de políticas de liberalización económica y de privatización de las industrias estatales, y en una segunda fase, por la puesta en marcha de reformas administrativas, e intentos por desarrollar la capacidad estatal. En concreto, esta serie de medidas representan un [...] “cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas posburocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública” (Aguilar Villanueva 2006, 146).

Respecto a la denominación de estos procesos de cambio en la administración pública, se han empleado en extenso los términos de modernización estatal, reforma gubernamental, innovación gubernamental, reinvencción del gobierno, nueva administración pública, etc. Sin embargo, dentro de la esfera académica, el desarrollo conceptual sobre estos cambios en la AP reconoce las contribuciones siguientes:

“[...] los primeros conceptos, que intentaban registrar los cambios que tenían lugar en el tamaño, organización y alcance de la acción administrativa del gobierno, particularmente en los Estados democráticos de los países industrializados, “paradigma posburocrático” (Barzelay, 1992), “gobierno empresarial, emprendedor” (Osborne y Gaebler, 1992),

“gerencialismo” (Pollitt, 1993), “gobierno por el mercado” (Self, 1993), pero fue *nueva gestión pública* (*New Public Management*), término acuñado por Christopher Hood (1989) casi al inicio de las reformas británicas, el que abrió paso y se generalizó para describir, valorar o criticar los cambios organizativos, directivos y operativos que a lo largo de los años ochenta sucedían en el sector público de muchos países y cuyo punto de partida y referente mundial fueron las reformas administrativas de la Gran Bretaña” [...] (Aguilar Villanueva 2006, 144).

De este modo, los referentes empíricos de los cambios en la AP, así como los desarrollos conceptuales ponen de manifiesto la entrada de modelos de corte post-burocrático, post-gubernamental con una clara mirada en el sector privado, lo cual revela un enfoque neogerencial para el sector público. Las implicaciones de esta serie de cambios, más allá de lo que respecta al tamaño y organización del gobierno, han resultado en un giro en la naturaleza y el alcance de la administración pública que enfatiza en una faceta de “gestión pública”, la cual “connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales” (Sánchez González 2002, 42), y que “significa influir sobre un sistema complejo que deja atrás la forma piramidal de las jerarquías tradicionales para transformarse en una red compuesta por actores y organizaciones múltiples” (Brugué y Subirats 1996, 11).

Por otra parte, los procesos de cambio en la AP presentan adicionalmente a la tendencia neogerencial, una orientación sustentada en la renovación del carácter público y político de la AP, que reivindica la relación gobierno-sociedad y se identifica entonces como la dimensión democrática de la administración pública, la cual reconoce que la administración pública no se entiende sin sus referentes políticos y sociales. Acorde a esta dirección, Moore (1998) observa que la gestión pública del gobierno, no solo es administrativa, sino que es política, lo cual implica que además de aquella faceta apoyada en el empleo de técnicas y de la práctica estrictamente administrativa, la gestión pública —y

en particular el gestor público- requiere conducirse comunitaria y consensuadamente para garantizar el valor público de la actuación gubernamental que reclama la coyuntura actual, y recuperar así, el respeto y la confianza social sobre la capacidad del gobierno.

1.2 Presentación comparativa de los modelos de administración pública: el rol del ciudadano

En la actual investigación se utilizan los términos “nueva gestión pública (NGP)”¹ y “gobernanza moderna”² para referirse a las dos tendencias o modelos de administración pública que han sido observados alrededor del mundo. En este sentido, se entiende que la primera tendencia, tiene un corolario orientado hacia la capacidad administrativa de la administración pública, para lo que incorpora principios gerenciales tales como dirección estratégica, calidad, reingeniería, entre otros, que permitan elevar la eficacia y racionalidad gubernamental. Mientras que en lo respectivo a la gobernanza, esta representa un “enfoque neopúblico que pone especial atención en la repolitización, la racionalización y el control de la externalización de los servicios públicos, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública” (Ramió Matas 2001, 80).

De forma resumida, la **Tabla 1** muestra algunas de las principales características de los modelos de AP tradicional, Nueva Gestión Pública y Gobernanza Moderna³:

¹ Algunos académicos utilizan los términos “nueva gerencia pública (NGP)” y “nueva administración pública (NAP)” en vez de nueva gestión pública.

² Ciertos autores prefieren la traducción de “governance” como “gobernación”.

³ En Poom Medina (2007).

Tabla 1

	Administración Pública Tradicional	Public Management	Gobernanza Moderna y/o responsiva
Relación Estado-Ciudadano	Obediencia	Entitlement	Empoderamiento (empowerment)
Rendición de cuentas de los representantes electos	Políticos	Clientes	Ciudadanos y tomadores de decisión
Guía de principios	Acuerdos con reglas y regulaciones	Eficiencia y resultados	Rendición de cuentas, transparencia y participación
Criterios de éxito	Output	Resultados (outcome)	Proceso
Atributos clave	Imparcialidad	Profesionalización	Responsividad (responsiveness)

Fuente: World Public Sector Report, 2005.

Asimismo, Walsh y Stewart⁴, sostienen que en el modelo tradicional había cinco ideas fundamentales que definían cómo funcionaba la administración pública. Estas ideas en comparación a los nuevos modelos de AP son:

Tabla 2

Modelo Tradicional de AP	Modelo de la NAP	Modelo de Gobernanza
Autosuficiencia del gobierno	Autonomía y autosuficiencia organizacional	Vinculación con el sector privado
Rendición de cuentas ascendente	Obligación de los organismos públicos de rendir cuentas	Rendición de cuentas de todos los actores responsables de la provisión de servicios. Énfasis en el desempeño y los efectos demostrables
Uniformidad de trato y beneficio a todos los ciudadanos	Servicios públicos diferenciados para satisfacción de la diversidad de clientes	Servicios públicos diferenciados
Sistema burocrático	Control de los empleados públicos	Niveles inferiores facultados para tomar sus propias decisiones
Evaluación legal y procedimental del desempeño	Evaluación y premiación de los servidores más productivos.	Sistemas de personal más flexibles
Democracia o participación acotada	Disminución de la primacía del administrador público en las políticas	Democracia y participación abierta

Elaboración propia con información de B. Guy Peters (2004).

⁴ Referido por Peters (2004).

Villoria (1997) distingue que en el modelo burocrático clásico de AP, desde una perspectiva ideal, en aras del profesionalismo e imparcialidad del gobierno, se mantenía cerrado a las demandas de los gobernados, la arena política constituía el espacio para la defensa de los intereses de la sociedad y las elecciones eran el único instrumento para intentar incidir en el rumbo del gobierno. Por consiguiente, los representantes electos serían quienes, finalmente, decidirían las políticas a realizar en concordancia con la regulación vigente y con estricto apego a los procedimientos establecidos. En este caso, señala el autor, “abrirse a las demandas del cliente era antidemocrático, ejecutar las normas con imparcialidad era un imperativo ético” (Villoria 1997, 99). Siguiendo, el carácter ideal de los modelos de AP, en el caso de la Nueva Gestión Pública, ocurre la integración –más allá de lo electoral-, del gobernado desde un enfoque de clientelización, donde la satisfacción de las expectativas y demandas del ahora “cliente” en los servicios provistos por el gobierno, es el mejor indicador de la eficiencia, eficacia y efectividad de este. Por último, en el caso de la Gobernanza Moderna, idealmente el ciudadano se ve facultado a corresponsabilizarse y comprometerse, en y por las decisiones y acciones tendientes a conseguir el bien público; de este modo, el ciudadano deja de ser objeto de la acción gubernamental, para “constituirse en *sujeto* activo de la liberación política sobre los asuntos públicos, las políticas públicas, y en sujeto participante en el desarrollo de la política pública y en la prestación de los servicios públicos [...]” (Aguilar Villanueva 2006, 43-44).

Por ende, en términos de la definición y caracterización de la gobernabilidad del Estado enmarcados por estos modelos de AP, se distingue lo siguiente: 1) en tiempos de vigencia del modelo tradicional, la gobernabilidad guarda estricta relación con la legitimidad de los representantes electos y de sus decisiones, en base a la concepción de un mandato resultado de la participación ciudadana materializada en el sufragio; o dicho de

otro modo, la gobernabilidad se logra con una práctica de democracia acotada o electoral;

2) para el modelo de la nueva gestión pública, la gobernabilidad descansa en la observancia de la economía, eficacia y eficiencia del aparato público, en el cual, a pesar de su inminente inclinación administrativa, la receptividad a las demandas del cliente y la satisfacción de este, condicionan un nuevo esquema de gobernabilidad; 3) finalmente, en un modelo de gobernanza, la gobernabilidad resulta acorde a una tradición de democracia republicana, que plantea una relación explícita entre la acción gubernamental y la participación ciudadana, manifestándose a través de esquemas de coordinación y colaboración de diversos sectores en torno a los asuntos públicos. En conclusión, de las dos últimas tendencias sobresale que “lo hoy relevante [para conseguir la gobernabilidad] es el aseguramiento de las dos *ces*: calidad institucional y calidad gerencial del gobierno y la administración, que guardan relación directa con la reconstrucción de la naturaleza pública y de la capacidad administrativa de la AP” (Aguilar Villanueva 2006, 46).

En suma, puede afirmarse que, aunque con diferentes acentos y principios, las nuevas tendencias de la administración pública tienen como cometido la superación del modelo tradicional. Pardo (2004) resalta aspectos fundamentales en la cita subsecuente:

Las nuevas tendencias toman distancia respecto de la administración tradicional, bajo el argumento de que este esquema ya no se sostiene en un escenario de creciente internacionalización y en el que la sociedad se ha vuelto más demandante. Tanto la NAP como el modelo de gobernanza para la administración pública toman distancia del gobierno; gobernar para ambas es “timonear, pero no remar”. En ambos se privilegia la presencia de otros “actores”; en los presupuestos de la NAP, para reducir costos, incrementar la eficiencia e incluso acotar el poder del Estado; en los de la gobernanza, para lograr mayor eficiencia e involucrar a la sociedad. Los dos comparten la idea de derrocar el sistema jerárquico y vertical, favorecer la descentralización, promover una gestión de calidad y utilizar otros actores, notablemente el sector privado, para la provisión de servicios públicos (Pardo 2004, 17-18).

De este modo, ambos enfoques –NGP y Nueva Gobernanza-, dirigen a la administración pública, hacia lo que Ramos García (2007) define como “el uso de la capacidad

institucional y de gestión donde se articulan las innovaciones en gestión y política con sentido público y social”.

Sin embargo, es necesario aclarar que la adopción de estas nuevas tendencias no se considera un proceso acabado. Según Poom (2007), “este tránsito en la forma de gobernar el Estado no ha sido un proceso fácil y articulado debido a la fuerza que la forma tradicional de administración pública todavía muestra en los espacios de gobierno, representada por el exceso de jerarquía entre los mandos directivos, operativos y administrativos”. Por lo anterior, la superación las prácticas características del modelo tradicional ha de contemplarse como una transición paulatina, donde las evidencias muestran que si bien algunos gobiernos adoptan ciertos cambios característicos de un modelo o una hibridación de ambos, paralelamente conservan aspectos e inercias tradicionales.

Más aun cuando el éxito de estos modelos descansan fuertemente en el supuesto de una nueva relación entre el gobierno y la sociedad, en el que por una parte, los valores dominantes en el sector público permitan esos vínculos, pero por otro lado, también requieren la existencia de una sociedad civil fuerte, organizada e informada, consciente de que su participación en la esfera pública puede incidir en su entorno inmediato. En esta línea de reflexión, Peters (2004) destaca que “la viabilidad de estas opciones de administración pública también depende del desarrollo de la sociedad civil y de la posibilidad de que el gobierno encuentre socios confiables para proveer los servicios”. En los países en desarrollo y con una larga tradición autoritaria, contar con una sociedad civil participativa, constituye uno de los grandes retos que ponen en entredicho la aplicabilidad extendida de estos modelos de AP. México puede observarse en esta situación, donde la sociedad civil se debate entre muestras de una incipiente organización, la pasividad e

ignorancia de unos y en la efímera participación de otros, máxime en cuestiones electorales. Por ende, la nueva relación Estado-Sociedad, con su inherente sentido cultural, se concibe como un proceso de doble encomienda que involucra la permeabilidad de esta propuesta no sólo en las estructuras, la organización y los procesos del poder público, sino también entre los ciudadanos y el modo en el que estos asimilan la importancia de su vinculación con el gobierno en torno a la acción pública⁵.

1.3 Nueva Gestión Pública

El modelo de Nueva Gestión Pública se presenta como la alternativa de solución para la administración pública en el contexto de crisis económicas, crisis en la credibilidad gubernamental, y a los entornos cambiantes en tiempos de información imprecisa y de los grandes espacios de incertidumbre. Por ello, “supone que para maximizar los resultados económicos, asegurar la cohesión social y recuperar la legitimidad de la sociedad, la administración pública debe adaptarse a las circunstancias cambiantes, explorar nuevas posibilidades y utilizar adecuadamente los recursos disponibles” (Sánchez González 2002, 247). Es por estas razones que el modelo de AP tradicional, con sus organizaciones centralizadas, suma jerarquización, excesivo énfasis regulatorio y apego a los procedimientos, en la actualidad resulta inoperante para proveer de resultados a los ciudadanos. Entonces, dice Hood (1996) que “esta nueva doctrina [NGP] establece que los

⁵ Resulta pertinente considerar la siguiente distinción de Thöening (2004) entre acción pública y política pública:

Action publique o acción pública colectiva, conjunto de acciones y no acciones en las que participan actores públicos y privados, en mayor o menor grado coordinados en torno al manejo de un asunto público.

Politique publique o política pública o, conjunto de acciones y no acciones gubernamentales, en mayor o menor grado institucionalizadas. La *politique publique* se considera como un caso especial de la clase más general de fenómenos llamada *action publique*.

métodos de funcionamiento del sector público deben ser cambiados, sustrayendo el énfasis en las reglas generales y poniendo el acento en los resultados”.

En esta dirección apuntan Osborne y Gaebler (1994), afirmando que la burocracia *per se* no es la responsable de los actuales problemas que enfrenta el gobierno, sino los sistemas, estructuras, reglas, procedimientos y leyes que limitan e inhiben capacidad creativa de los servidores públicos. Por ello, las líneas de acción que estos autores plantean para aumentar la eficiencia son: reducir el tamaño del sector público; descentralizar las organizaciones; disminuir los niveles jerárquicos; crear de organizaciones más pequeñas y mejor adaptadas al entorno (como las agencias); desburocratización y competencia; dismantelar la estructura estatutaria, énfasis en el desempeño y la motivación; clientelización del ciudadano; evaluación por resultados, etc. La propuesta de administración pública provista por los autores referidos, importa “el espíritu empresarial al sector público”, por lo que su concepción de AP, bajo el enfoque inspirado en la gestión empresarial, contiene los rasgos siguientes:

- 1) los gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios; 2) delegan el poder en los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad; 3) evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose, no en los insumos, sino en los resultados; 4) los impulsan sus objetivos, sus misiones y no las normas y los reglamentos; 5) redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones; 6) previenen los problemas antes de que surjan, en lugar de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos; 7) se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo; 8) descentralizan la autoridad, adaptando la administración participativa; 9) prefieren los mecanismos del mercado a los burocráticos y 10) se ocupan no sólo de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores en acciones que resuelven los problemas de su comunidad (Osborne y Gaebler 1994).

El movimiento de la NGP produjo reformas conducentes a la reducción del tamaño del sector público como primer paso hacia la disminución de los costos del gobierno y la introducción del concepto de productividad en el esquema presupuestario, la promoción de la descentralización tanto política como administrativa, la disminución de los niveles

jerárquicos, la evaluación del desempeño del personal, la búsqueda de la profesionalización de los servidores públicos, la implementación de sistemas de medición y evaluación del desempeño, la introducción de sistemas de calidad sobre los resultados y los procesos del gobierno, entre otros. Estos y otros elementos que representan la distinción de la NGP respecto a la administración de tipo tradicional son captados con gran detalle por Aguilar Villanueva (2006), por lo que se retoman in extenso a continuación:

- El énfasis en la observancia de las “e” (economía, eficacia, eficiencia) en las operaciones administrativas, que conduce a reformas profundas del sistema presupuestal y del control interno de gestión, con el apoyo de la incorporación de las nuevas tecnologías de información,
- El redimensionamiento de la estructura administrativa mediante la desaparición o compactación de los niveles jerárquicos y de las unidades de mando o de staff innecesarias, en busca de una administración ligera, especializada, enfocada a los fines sustantivos y metas precisas.
- La reestructuración administrativa mediante la descentralización de las decisiones hacia los mandos subalternos, con la correspondiente facultación (empoderamiento) y la responsabilización por su actuación y resultados, en conexión.
- La creación de agencias administrativas públicas descentralizadas, independientes y estructuradas no de manera burocrática.
- La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implementación/administración de la política –entre “timonear” y “remar”- que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección de gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos para la provisión de insumos (*outsourcing*) y/o la prestación de servicios (*contracting out*) de manera independiente o en forma asociada con el gobierno. En conexión, la distinción entre el financiamiento público del servicio, que es responsabilidad ineludible del Estado, y la prestación del servicio público, que puede realizarse mediante acciones gubernamentales o extragubernamentales o asociadas.
- El uso de mecanismo e incentivos de mercado dentro de la AP (como la celebración de contratos de desempeño con unidades administrativas y personal o el fomento de la competición interna) y fuera de la AP, con el fin de favorecer tanto el desempeño eficiente de las unidades y personal como la libre elección de los usuarios de los servicios públicos (mediante varias medidas, que van desde el otorgamiento de vales o bonos a los usuarios para el acceso a los servicios hasta la publicación de la gradación de las organizaciones públicas según la calidad evaluada de sus servicios).
- La orientación explícita y directa hacia la comunidad política y hacia los usuarios particulares de los servicios públicos, incorporando sus expectativas en el diseño y la ejecución de los procesos de servicio, lo que lleva a introducir formas de gestión de calidad (con aseguramiento y certificación) y que puede dar origen a organizaciones públicas horizontales o matriciales, estructuradas por procesos más que por funciones.
- El énfasis en el desempeño de las unidades y del personal público (productos, resultados, impacto) más que en la pura observancia de procedimientos (*performance, not conformance*), lo cual implica revisar y reformar leyes, reglamentos y

procedimientos, para asegurar su pertinencia y coherencia, con el fin de que sus prescripciones faciliten la eficacia y calidad de las operaciones, en vez de dificultarla; en conexión.

- La implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño (actividades, productos y resultados) de la AP, que implican definir de manera precisa y pertinente las materias por evaluar (según políticas, programas y procesos de servicio) y crear estándares e indicadores de desempeño apropiado, con el empleo de tecnologías de información, y que entre otras cosas puede abrir el camino a un nuevo patrón gerencial centrado en la información y en la evaluación (*management by information, by evaluation*) más que en el estilo de mando y control directo de antaño.

Por consiguiente, se considera acertada la observación que hace B. Guy Peters (2001) en relación a la presencia de cuatro “modelos de gobernar” resultado de la NGP y que se muestran en diferente magnitud y combinación: el modelo de mercado (tomado de las experiencias del sector privado), el Estado participativo (que pone el acento en empoderamiento y la participación de los ciudadanos en la gestión pública), el gobierno flexible (apoyado en la descentralización y en procesos adaptables a las circunstancias) y el gobierno desregulado (que favorece la competitividad de los países).

En los países en desarrollo, organismos internacionales como la OCDE, a través de su Public Management Committee (PUMA), el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Latinoamericano de Desarrollo, la ONU, los Consensos de Santiago y del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo han tenido gran influencia en la transformación del modelo tradicional de administración pública a través de la promoción de diversos programas para este cometido, en algunos casos en el marco de los financiamientos conferidos a estos países. Kamarck (2003) cita la siguiente recomendación hecha por el Banco Mundial en su informe sobre desarrollo mundial en 1997, en torno a significado de la capacidad del Estado en los países en desarrollo:

Significa sujetar a las instituciones estatales a una mayor competencia, a fin de aumentar su eficiencia. Significa mejorar el desempeño de las instituciones del Estado, así como la remuneración y los incentivos. También significa hacer al Estado más sensible a las necesidades de la gente, acercarlo más a la gente por medio de una mayor participación y descentralización.

De este modo, sobresale que entre los países latinoamericanos que han emprendido la introducción del modelo de la NGP, es observado que las reformas no se han restringido a la dimensión gerencial y administrativa que implican la mayor parte de las líneas de acción mencionadas con anterioridad. La NGP para Latinoamérica incluye también reformas institucionales importantes que enfatizan en el vínculo gobierno-sociedad tras la preocupación de los gobiernos de esta región por cuestiones de gobernabilidad tras las crisis financieras y políticas acaecidas. Según Aguilar Villanueva, la dimensión relativa a la capacidad institucional del Estado es “el aporte conceptual y práctico latinoamericano a las reformas actuales de la AP” (Aguilar Villanueva 2006, 145).

En consecuencia, Sánchez González (2002) reporta que en el caso de América Latina, el modelo de reforma gerencial se integra por las siguientes acciones:

Tabla 3

Acciones	Descripción
1. Profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la Reforma Gerencial	Debe constituirse un núcleo estatal estratégico para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada.
2. La administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad	Es preciso actuar directamente en la relación entre política y administración, disminuyendo la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el fortalecimiento de los patrones salariales y éticos del funcionario.
3. Descentralizar los servicios públicos es una tarea esencial en el camino de la modernización gerencial del Estado latinoamericano	Las funciones que puedan ser realizadas por los gobiernos estatales y locales, que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas.
4. La administración pública gerencial se orienta, básicamente, por el control de resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos de tipo weberiano	La evaluación del desempeño burocrático no sirve sólo para establecer si las metas fueron o no alcanzadas. La administración pública gerencial hace uso del control a posteriori de los resultados como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras.

<p>5. La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control</p>	<p>Con la Reforma Gerencial del Estado, el control debe de realizarse en cuatro ámbitos: 1) control de resultados, 2) control contable de costos; 3) control de competencia administrativa y 4) control social.</p>
<p>6. En el modelo gerencial de administración pública es preciso distinguir dos formas de unidades administrativas</p>	<p>Las primeras son agencias que realizan actividades exclusivas del Estado y son por definición monopolios. La descentralización contribuye a aumentar la flexibilidad administrativa. Las segundas son agencias descentralizadas que actúan en los servicios sociales y científicos, que pueden ser transferidas para que el suministro de estos servicios públicos recaiga en un sector público no-estatal.</p>
<p>7. Otra característica de la reforma gerencial es la orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-usuario</p>	<p>Los ciudadanos deben participar tanto en la evaluación como en la gestión de las políticas públicas, especialmente en el área social.</p>
<p>8. Resulta fundamental modificar el papel de la burocracia en relación con la democratización del Poder Público</p>	<p>Aumentar la responsabilidad del servidor público en tres aspectos: 1) ante la sociedad, tornando a la administración pública más transparente y con rendición de cuentas; 2) ante los políticos electos en función de la democracia representativa y 3) ante los representantes formales e informales de la sociedad.</p>

Fuente: Sánchez González (2002).

De lo anterior puede constatarse la mezcla de elementos que por un lado reconstruyen la naturaleza pública de la administración pública, y paralelamente se dirigen a elevar la capacidad gerencial y administrativa. Por el momento, la vertiente pública de estas tendencias será omitida para dar paso a la descripción de enfoques específicos que se enmarcan dentro del modelo de la NGP en su dimensión gerencial-administrativa como son: la gestión estratégica, la gestión de calidad y la gestión intergubernamental. Estas tres propuestas guardan estrecha correspondencia a la distinción que hace Allison (1999) respecto a las tres funciones que cumple la gestión: 1) la gestión estratégica (establecer objetivos y prioridades y diseñar planes operativos para alcanzarlos; 2) la gestión de los componentes internos (organizar, gestionar los recursos humanos y financieros y controlar los resultados obtenidos); y 3) la gestión de los componentes externos (tratar con las

unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos).

1.3.1 Gestión Estratégica

Ramos García (2007) refiere que el enfoque de gestión estratégica parte del supuesto de que los directivos públicos pueden ser más útiles a la sociedad si cuentan con la iniciativa de buscar y aprovechar nuevas oportunidades para promover beneficios sociales mediante una gestión adecuada. Los principios básicos de la gestión estratégica de acuerdo con Moore (1998) son:

- a) Nuevas demandas no se deben ver como una problema, sino como una oportunidad;
- b) Reposicionar y adaptar a las organizaciones para satisfacer nuevas necesidades;
- c) No garantizan la continuidad de las organizaciones, sino tratan de cambiar lo que hacen y cómo lo hacen; por último
- d) Cuestionarse continuamente el valor de las actividades públicas, lo que favorece la tendencia a ser proactivos y creativos.

La gestión estratégica representa un salto cualitativo hacia el entorno en busca de promover un mayor valor para los ciudadanos y su comunidad, es decir, crear valor público (Moore 1998). Según este autor, afín a la perspectiva del ingrediente político en la gestión pública, el sector público produce valor cuando provee resultados en la forma en que los ciudadanos desean. Así la gestión estratégica vincula la imaginación gerencial en el diseño e implantación de la gestión (lado técnico), con un enfoque que integra a los ciudadanos rumbo a un proyecto con función social que se desea concretarse. Por esta última cuestión,

es que el término estratégico guarda estrecha relación con la transformación del entorno, el cual es el objeto de la acción pública. De esta forma, señala Bazaga Fernández (1997):

“al proceso mediante el cual se transforma el pensamiento estratégico, el conocimiento, el cambio organizativo es a lo que se denomina gestión estratégica. La cual contiene por lo menos tres diferentes vertientes: la estrategia en sí misma, la excelencia en la implantación de las estrategias para conseguir el bien deseado y la innovación para asegurar que la organización está evolucionando en la dirección adecuada” (Bazaga Fernández 1997, 115).

Arellano Gault (2004) nos dice que la estrategia se considera como gestión, ya que es una visión especial de administración que busca la cooperación (integración de grupos heterogéneos), vía al logro de un ideal que se pretende alcanzar. Es por ello, que esta propuesta parte de un pensamiento sobre el futuro o perspectiva del mundo, al que se le incorpora la estrategia para alcanzar esos fines. De este modo, la estrategia es el elemento racional que permite convertir una idea en la realidad.

Para el sector público, el propósito central de la gestión estratégica es “generar beneficios e impactos sociales en términos de bienestar y calidad de vida mediante la adopción del gobierno de un enfoque proactivo y sustentado en los consensos con distintos actores” (Ramos García 2007). Por ello, la gestión estratégica se plantea con una perspectiva de asociación entre el gobierno y la sociedad civil, en el que el gobierno como organización formal incorpore en su misión y visión, estrategias de acción adaptativas y anticipativas adheridas a su relación con el entorno y sus compromisos sociales en el corto, mediano y largo plazo.

1.3.2 Gestión de Calidad

Este planteamiento parte de la puesta en cuestión, en términos de eficacia y eficiencia, de la Administración Pública weberiana que caracterizada por una estructura jerárquica y centralizada, asentada en relaciones de poder legal-formales, es incapaz de

definir el contenido del interés general y los servicios públicos a la luz de las nuevas demandas sociales (Subirats 1992). Por consiguiente, la satisfacción de los intereses de la sociedad, entendida como un elemento de legitimación, lleva a la Administración pública a colocar la receptividad de las demandas como su principal postura ante el cambio. Con ello pretende una mayor transparencia y accesibilidad a los procedimientos, propiciando relaciones más directas con los ciudadanos, que faciliten saber cuál es el rumbo de esos intereses cuyo mejor conocimiento procure una mejor gestión pública (García Solana 2001, 295).

Para ello, ocurre una reconceptualización del ciudadano desde la perspectiva del cliente-contribuyente. Este “paradigma del cliente ha sido principalmente desarrollado por la OCDE cuyas recomendaciones han sido seguidas por la mayor parte de sus miembros (García Solana 2001, 306). En consecuencia, las relaciones de receptividad AP-ciudadanos dentro de la gestión de calidad, se caracterizan así:

1. Intercambio de información
2. El ciudadano como consumidor de servicios o productos a la vez que propietario
3. Procesos de mejora en la prestación de servicios a fin de cumplir con las expectativas del ciudadano como consumidor.
4. Evaluación a través de la percepción y el impacto que dichas decisiones han provocado en la sociedad.

Adicionalmente a esta concepción del ciudadano como cliente, la gestión de calidad gubernamental contiene otros componentes relativos a los productos o servicios y a la organización en cuanto a los procesos. Congruente a los anteriores elementos, el Subcomité de Calidad en el Gobierno de The American Society for Quality, elaboró una definición operativa de lo que es un gobierno de calidad, apoyándose en enfoques macro y

microeconómico. El primero se visualiza como “calidad de gobierno” en referencia a los resultados que proporciona el gobierno en bien de la sociedad, y el segundo entendido como “calidad en el gobierno” enfatizando en los procesos utilizados para obtener tales resultados. De tal forma que esta definición operativa de un gobierno de calidad puede expresarse en la forma siguiente:

Un gobierno de calidad es el conjunto de prácticas y procesos que definen el enfoque utilizado para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de una nación, para desplegar íntegramente este enfoque en todas las dependencias gubernamentales y para entregar al público y a los actores privados, de manera ética, óptima y equitativa, resultados de desempeño a largo plazo (Subcomité de Calidad en el Gobierno de The American Society for Quality 2003).

Por otra parte, entre las acciones tomadas en todo el mundo a favor de la calidad gubernamental se distinguen al menos cuatro principios rectores: transparencia, flexibilidad, desregulación y participación ciudadana. Lo anterior puede verse a través de las directrices sucesivas contempladas en mayoría de los movimientos pro-calidad:

- Crea “oficinas de servicios integrados” o lugares donde una persona, por lo general el dueño de un negocio, puede llevar a cabo todos los trámites con el gobierno de una sola vez;
- Trata de averiguar con la ciudadanía qué quiere y qué espera de los servicios del gobierno;
- Permite las aportaciones ciudadanas para dar forma a la organización y al comportamiento burocráticos;
- Divulga entre la ciudadanía las normas que debe cumplir la organización;
- Mide el desempeño y da a conocer si se cumplió o no con las normas;
- Incluye la participación de empleados en la reconfiguración de la organización;
- Capacita a los empleados públicos en servicio al cliente y establece incentivos internos en torno al cumplimiento de las normas de calidad (Kamarck 2003).

Por último, cabe hacer notar que, tal como afirma Kamarck (2003), alrededor del mundo se ha percibido una propensión de los gobiernos hacia la adopción de sistemas de medición del desempeño y de la calidad de los procesos y servicios, como las normas ISO. Sin embargo, abunda la misma autora, se ha observado una propensión a adoptar estos sistemas sin realmente utilizarlos.

1.3.3 Gestión Intergubernamental

Las tendencias globales de la AP con su marcado interés por la descentralización administrativa y política han propiciado un nuevo patrón de comportamiento en las relaciones entre los órdenes de gobierno nacional y local(es). Grimaldo Lorente y Rangel Guerrero (2003) señalan que desde un enfoque económico, los desarrollos del neoinstitucionalismo y del federalismo fiscal resaltan la importancia de las relaciones intergubernamentales en el logro de objetivos de eficiencia y equidad, mientras que con un enfoque político, estas reflejan la magnitud de concentración o compartimiento del poder, se consideran como condicionantes de la gobernabilidad y reflejo de la efectividad y la calidad de las políticas públicas.

La importancia de las relaciones intergubernamentales se ha visto reforzada dada la complejización de la actividad gubernamental frente a las problemáticas actuales que frecuentemente escapan de la capacidad de solución de un solo orden de gobierno, y que necesariamente requieren del establecimiento de contactos transjurisdiccionales. De este modo, las relaciones intergubernamentales (RIG) “enfatan interacciones regulares e informales de funcionarios públicos nacionales, estatales y locales. Destacan procesos, no estructuras; políticas, no leyes; cambio, no permanencia” (Martínez M. 2008, 104). Por consiguiente, la gestión intergubernamental (GIG) se refiere a la ejecución cotidiana de dichas relaciones.

Pontifex Martínez (2002) distingue en las RIG una naturaleza tricotómica, es decir, técnica, administrativa y jurídica, las cuales se definen de la siguiente manera:

- En su naturaleza técnica, las RIG son fórmulas de gestión destinadas a conseguir unidad, congruencia y compatibilización simplificada de acciones procedentes de distintos órdenes de gobierno en la consecución de un objetivo común. Por ejemplo: la resolución de

externalidades, intercambio de información, fomento de la estrategia competitiva a partir de la cooperación.

- En su naturaleza administrativa, las RIG se fundamentan en los principios de coordinación administrativa gubernamental, forman parte de los procesos de gestión de políticas como medios de un esfuerzo o arreglo de armonización, cooperación, compatibilización y negociaciones contratadas, acordadas, pactadas, convenidas y/o concertadas. Por ejemplo: toma de decisiones en un plano horizontal, racionalidad de la acción frente a la rigidez de la norma, el reto de asumir materias y funciones gubernamentales delegadas, desconcentradas y/o descentralizadas, consolidación de capacidades de gestión técnica y administrativa de órganos subnacionales.
- En su naturaleza jurídica, las RIG representan relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias de: coordinación, convocatoria, consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno, que devienen en un marco propio de derechos, obligaciones y acuerdos. Por ejemplo: convenios, acuerdos, contratos, concesiones, y otros actos que tienen que ver con el consentimiento y compromiso de acciones compartidas entre órdenes de gobierno (Pontifes Martínez 2002, 47-49).

En consideración a lo antepuesto, el propósito de las RIG puede expresarse, de forma simple, como la suma de esfuerzos bajo una misma línea de acción que tienen lugar entre las unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación, que provee de un orden práctico a la acción gubernamental, que se visualiza como un proceso de gestión tendiente a la obtención de resultados basados en un objetivo conjunto previo y que cuenta con un marco legal para su actuación.

Fuera de este escenario de aparente racionalidad con el que se establecen las RIG y se lleva a cabo la GIG, las fuerzas políticas que tras los procesos electorales conforman los distintos órdenes de gobierno tienen un ineludible impacto en la funcionalidad de dichas prácticas. Agranoff (1997), afirma que “los sistemas de partidos también son considerados como moldeadores de las relaciones gubernamentales, en el sentido de que son las principales partidos políticos los que determinan las relaciones de los gobiernos locales con los otros ámbitos de gobierno”. Recientemente y cada vez con mayor frecuencia son observado los fenómenos denominados “gobiernos divididos” y “gobiernos yuxtapuestos”, el primero referido a que el partido del cual emana el titular del ejecutivo nacional o local,

es distinto de aquel que cuenta con el control mayoritario del Congreso o congresos locales; en tanto que el segundo, identifica aquellos casos donde un orden de gobierno es dirigido por un partido distinto al que ostenta el gobierno de otro orden. Ambos casos implican adicionales esfuerzos para la toma de decisiones e incrementan la necesidad de que los diferentes ámbitos de gobierno –y específicamente las personas a cargo-, enfrenten procesos complejos de negociación, deliberación y búsqueda de consenso sobre este esquema de actuación asociada (GIG).

Asimismo, en la actualidad han adquirido gran relevancia los consecuentes aspectos organizativos que afectan las relaciones intergubernamentales: “la consolidación de las organizaciones gubernamentales a nivel local; la creación de asociaciones intermunicipales (relaciones intergubernamentales de carácter horizontal); la creciente intervención de las organizaciones no gubernamentales en la gestión de programas (relaciones interorganizativas)” (Agranoff 1997, 137). En el primero de los casos, los gobiernos locales adquieren verdadera vigencia como orden de gobierno, ocupando un reconocido lugar en los procesos decisorios y en el ejercicio de derechos y obligaciones frente a las acciones intergubernamentales. En la segunda expresión, con el surgimiento de esquemas de coordinación entre ámbitos similares. Y finalmente, “la aparición de organizaciones no públicas para gestionar funciones públicas y la necesidad de contar con otros sujetos para la implementación de los programas públicos han creado una serie de redes interorganizativas *policy networks*, mediante las cuales nuevas organizaciones han podido acceder al proceso político-administrativo” (Mondragón Ruiz de Lezana 2001, 322).

1.4 Gobernanza Moderna

Como ya se ha hecho alusión con anterioridad, la gobernanza moderna⁶, como paradigma teórico-conceptual, da cuerpo a la tendencia de renovación de los elementos públicos y políticos inherentes al Estado y particularmente a la Administración Pública, los cuales subyacen de la necesidad de recobrar la legitimidad del gobierno y así asegurar la gobernabilidad. De esta forma, la gobernanza “tiene como propósito esencial demostrar que fortalecer la capacidad política del Estado resulta fundamental para acompañar las reformas implementadas en la gestión pública” (Sánchez González 2002, 301).

El fortalecimiento de la capacidad política tiene, como pauta principal, un giro hacia la democracia participativa, donde el nuevo modo de gobernar “en las condiciones sociales contemporáneas consiste en *coordinarse con/coordinar a* otros actores, gubernamentalmente independientes, que poseen recursos clave (poder, factores productivos, conocimiento, ascendiente moral...) para realizar los objetivos deseados de la vida en común” (Aguilar Villanueva 2006, 100). En este cometido, se plantea una nueva relación entre el gobierno y los sectores social y privado que redefinen las fronteras entre la *res pública* y el ámbito privado. Por ello, un requisito ineludible para la gobernanza es el permanente acceso ciudadano a opinar sobre los asuntos públicos y su prioridad en la agenda pública, a participar en la implementación de políticas públicas, a presentar alternativas de política, así como a evaluar la efectividad de éstas y el desempeño del gobierno.

⁶ Al término de gobernanza es colocado el adjetivo “moderna”, para hacer referencia a un nuevo modo de gobernar que otrora significó simplemente “gobernar” (Ver Mayntz, 2001 para más detalles); así como, debido a que “gobernanza *sans phrase* es una noción polivalente y policontextual” (Ver Jessop, 2003 para abundar a este respecto y para una importante discusión sobre gobernanza, sus fallas y una propuesta de meta-gobernanza), dado que su uso en la actualidad puede verse en diversas disciplinas, prácticas y en diferentes ámbitos de la vida social.

En vista de lo anterior, se hace necesario plantear algunas definiciones de gobernanza moderna encontradas en el medio académico y gubernamental. Estas se presentan progresivamente de menor a mayor complejidad operativa. La “Comission on Global Governance” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), define a la gobernanza como: “la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen y manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de cooperación”⁷. Para Renate Mayntz (2001), la gobernanza moderna significa:

“una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil. En la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados, participan y a menudo cooperan en la formulación y la aplicación de políticas públicas”.

Por su parte, Aguilar Villanueva (2006) define como gobernación o gobernanza:

“[...] el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. [...] Por consiguiente, gobernanza es un proceso estructurado institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión”.

Esa forma de gobernar llamada gobernanza, descansa fuertemente en una fórmula de cooperación multisectorial, que remite de inmediato a relaciones de interdependencia – entre el gobierno y organizaciones civiles y privadas-, donde los asuntos públicos son abordados en forma asociada y, en ciertos casos, los servicios públicos coproducidos; todo ello en el marco del empoderamiento del ciudadano sobre la “definición del sentido de dirección su realización”, que redunda en el posicionamiento de éste, como corresponsable de la acción o inacción pública.

⁷ Citado por Aguilar Villanueva (2006).

Contrario a lo que pareciera una disminución de la capacidad de la Estado y del gobierno para proveer de resultados satisfactorios, en la propuesta de gobernanza, con su énfasis en los vínculos interorganizacionales, “el gobierno sigue ocupando un lugar clave en la definición de los objetivos para la sociedad y en vigilar la implementación de los programas” (Peters 2004, 85); es decir, la gobernanza vuelve a poner en el centro del análisis al gobierno, a partir del hecho de que el gobierno sigue ocupando todavía el lugar central e irremplazable en la dirección y coordinación de la sociedad. En términos descriptivos, señala Hall (2002)⁸ “el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en parte de un Estado facilitador”.

Sánchez González (2002) menciona los siguientes aspectos como retos que enfrenta la gestión pública dentro de la perspectiva de la gobernanza:

1. La gestión multinivel y en red, entre instituciones públicas y privadas y del llamado “tercer sector”, así como relaciones intergubernamentales (entre organizaciones públicas de distinto nivel) e interorganizativas (entre la administración pública y la sociedad civil).
2. La complementariedad entre lo público y lo privado, frente a la separación y al enfrentamiento precedente. Los mecanismos cuasi competitivos y de mercado no pretenden eliminar el financiamiento y la provisión pública, sino gestionar menos burocráticamente las políticas públicas. La provisión es pública, la producción privada.
3. La configuración de la estructura de las organizaciones públicas de una forma menos piramidal y jerárquica, por una más plana y flexible.
4. Establecer un nuevo modelo de responsabilidades por la gestión pública, diferente y complementario del de legalidad.
5. Las decisiones previas de la gestión pública son políticas, el mercado no puede ni debe sustituir nunca a las instituciones democráticas.
6. La innovación y el aprendizaje aparecen como necesarios para el progreso y el desarrollo de la gestión pública hoy.
7. La evaluación supone un instrumento y una práctica muy idónea no sólo para el cambio organizativo, sino también para el aprendizaje previo de las organizaciones y para la participación ciudadana.
8. La transformación del presupuesto de una mera expresión legal y contable en un instrumento para la dirección y la gestión pública.

⁸ Citado por B. Guy Peters (2004).

9. Deben impulsarse nuevas formas de relacionarse del sector público con la ciudadanía y los actores sociales y económicos.
10. Una profesionalización creciente de la función pública y una dirección pública profesional y cualificada.
11. Los ciudadanos deben ser algo más que clientes, deben ser “copropietarios” y como tal deben decidir y participar en aquello que les afecte.
12. Impulsar una nueva ética pública basada en los principios de legalidad, honestidad, respeto a la ley y probidad pública.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), una gobernanza buena y efectiva tiene los objetivos de fortalecer la democracia y el respeto de los derechos humanos, promover el desarrollo económico y la cohesión social, reducir la pobreza, reforzar la protección al ambiente y el uso sustentable de los recursos naturales, así como incrementar la confianza en el gobierno y en la administración pública⁹. Por tanto, la gobernanza se contempla como “un modelo más pluralista, más abierto, participativo, innovador, creativo, finalista y gerencial. Este modelo debe estar fundado en la misión y en los valores democráticos a desarrollar, y en el logro de los máximos resultados al servicio del ciudadano” (Canales Aliende 2001, 45-46).

1.4.1 Políticas Públicas

La disciplina de las políticas públicas ha tenido un gran auge y una posición primordial dentro de las nuevas tendencias de la AP, por motivo de la nueva relación gobierno-sociedad frente a los asuntos públicos y según Hajer y Wagennar (2003), dada la necesidad práctica de desarrollar esfuerzos cooperativos con nuevos actores ante la incapacidad del sistema político, administrativo y social precedente para afrontar problemas complejos. La óptica de las políticas públicas supone que la solución a los problemas públicos ya no es centralizada por los actores gubernamentales, sino que, se cuenta con

⁹ Para más información sobre la línea de trabajo e investigación de la OCDE en “Public Governance and Management”, se recomienda acceder a:
http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37405_1_1_1_1_37405,00.html

escenarios abiertos, plurales e incluyentes para que actores sociales y privados participen en el diseño, la implementación y el control. La postura de las políticas públicas implica la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad sobre los asuntos públicos.

En el marco de las investigaciones de esta disciplina, se “ofrecen las primeras evidencias de que el proceso directivo, como se manifiesta en la decisión y desarrollo de las políticas públicas, empieza a modificarse en un sentido posgubernamental” (Aguilar Villanueva 2006, 103). Es decir, en el análisis de las políticas públicas se detecta la emergencia de las llamadas “redes de políticas”, lo cual ha servido para corroborar un nuevo proceso para la toma de decisiones e implementación de políticas públicas, caracterizado por una diversidad de actores participantes, que en consecuencia dan cuerpo al desarrollo teórico-conceptual del modelo de gobernanza.

En la opinión acertada de R. Mayntz (1999, 7)¹⁰, con este necesario giro se rompía “el paradigma fundamental: la elaboración de las políticas como acción de gobierno y la implementación como acción de las agencias públicas”. Al mismo tiempo, con el enfoque de políticas desplaza el foco de interés desde las organizaciones hacia los problemas públicos (Carrillo 2004, 35). Así, Lasswell (1971)¹¹ menciona que con esta orientación hacia problemas: los científicos hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Por otra parte, las evidencias empíricas encontradas por Innes y Booher (2003) señalan que:

Around the world communities, regions and even nations are seeking collaborative ways to make policy as an alternative to confrontation, top-down decision-making or paralysis. People in many other countries, from the nation-state down to the local community, are trying new ways to decide on public action, ways which are more inclusive of interest, more open to new options and opportunities, more broadly discursive and more personally and publicly satisfying (Innes y Booher 2003, 34).

¹⁰ Citado por Aguilar Villanueva (2006).

¹¹ Citado por Ernesto Carrillo (2004).

1.4.2 Redes de políticas

El concepto de redes de políticas o *policy networks* en el marco de la teoría organizacional se basa en la idea de que los actores dependen de otros para lograr sus objetivos. Desde la perspectiva de la gobernanza moderna, como nuevo modo de gobernar, las redes representan una nueva estructura, caracterizada no por la anarquía del mercado, ni por la jerarquía del Estado, sino por la heterarquía de una autoorganización reflexiva (llamada por Jessop (2003) *reflexive self-organization*) entre actores públicos y privados en torno a la resolución de un problema. Afín a este análisis, Rhodes (1997) señala que “la estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos (es decir, organizaciones formales) y por redes entre organizaciones”, y abunda que la gobernanza se refiere entonces a redes interorganizacionales y autoorganizadas, cuyas características más relevantes son:

- 1) Interdependencia entre las organizaciones. Gobernación es algo más amplio que gobierno y abarca a actores no estatales. Cambiar las fronteras del Estado ha significado que las fronteras entre los sectores público, privado y voluntario se han vuelto cambiantes y opacas.
- 2) Interacciones permanentes entre los miembros de la red, debido a la necesidad de intercambiar recursos y de negociar los propósitos comunes.
- 3) Las interacciones se basan en la confianza y son reguladas por reglas del juego que han sido negociadas y acordadas por los participantes en la red.
- 4) Existe un grado significativo de autonomía respecto del Estado. Las redes no tienen responsabilidad pública (no son actores públicos –T.), aunque están autoorganizadas. El Estado no ocupa la posición soberana, pero puede dirigir indirecta e imperfectamente las redes.

En este sentido, la horizontalidad de otorga el carácter heterárquico de las redes de políticas, proporciona flexibilidad a la interacción y al consenso entre gobierno y sociedad civil, en el proceso de toma de decisiones e implementación de una política pública. De modo que, la elaboración de políticas a través de las redes “se adapta a un entorno social

complejo y dinámico, cuya coordinación resulta difícil, cuando no imposible desde el punto de vista práctico” (Marsh 1998)¹².

De un modo similar, Ismael Blanco y Ricard Gomà (2002) utilizan el término “redes” como metáfora de un nuevo espacio público surgido en la gobernanza. En este espacio “se definen los problemas, se formulan y se implementan las políticas [...], los roles de cada uno se confunden: ciudadanos y asociaciones participando directamente en los procesos deliberativos, en la formulación de políticas y en la gestión de programas públicos”. Los citados autores conciben dos tipos de redes: horizontales (compuesta por múltiples actores sociales, comunitarios y privados, o interorganizacionales) y multiniveles (articulación de diversos ámbitos de gobierno o relaciones intergubernamentales).

Todas las contribuciones precedentes argumentan y concuerdan en que el enfoque de políticas públicas supera al tradicional esquema de toma de decisiones e interrelaciona diversos actores, los cuales mantienen lazos estrechos de comunicación e intercambio de información en la persecución de un interés compartido a través de las distintas fases del proceso de la política pública. “Estos conjuntos de actores interdependientes, cuya acción asociada es conceptualizada razonablemente como “red”, muestran que en determinadas políticas el poder de decisión está disperso entre varios actores, públicos y privados, y que la cooperación entre ellos es clave para la definición y la realización de la política pública” (Aguilar Villanueva 2006, 103).

García Solana (2001) señala que en medio de esta situación, la posición del ciudadano-cliente –a la cual se hizo referencia en el apartado de gestión de calidad-, incide en la responsabilidad de la gestión de los cambios. Por ello la participación directa en los

¹² Citado por Mayntz (2001).

procesos será la principal vía de control de responsabilidades. Ello requiere la intervención ciudadana en el diagnóstico de los problemas y en el diseño de las soluciones para crear una coordinación colectiva de intereses privados. Es decir, desde la perspectiva de las redes de política, se supera la simple vinculación mediante el consumo de servicios y se profundiza la implicación en los asuntos públicos, dando como resultado la ampliación del *paradigma del ciudadano-cliente*.

Capítulo II

Regionalización, Procesos Transfronterizos y Frontera Norte

El presente apartado representa la conexión histórico-contextual que liga en tiempo y espacio las tendencias de la administración pública abordadas en el capítulo previo, ante los fenómenos del binomio globalización-regionalización y sus consecuencias al entorno local. De manera particular, se hace hincapié en las dinámicas registradas entre los territorios fronterizos de algunas naciones donde existe la presencia de notables procesos transfronterizos en los que participan entidades gubernamentales regionales y locales. Finalmente, figura en este análisis una mirada a nuestro entorno inmediato, en el que el municipio mexicano –y más específicamente aquel ubicado en la frontera norte del país–, enfrenta las condiciones impuestas por la nueva realidad global y regional, reflejadas en un cúmulo mayor de necesidades a satisfacer por la gestión pública y que requieren la adopción de nuevas prácticas, como aquellas concebidas de modo transfronterizo, cuyo análisis conforma el eje primordial de este estudio.

2.1 La regionalización como fenómeno social y como objeto de estudio

Al centro del debate contemporáneo de las ciencias sociales yace el postulado altamente aludido de que los tiempos de la sociedad actual presentan la crisis de la ideología moderna y sus consecuencias. Este proceso que comenzó a gestarse con mayor evidencia desde mediados del siglo XX, ha derivado en el vencimiento de las categorías que sustentaban el pensamiento moderno en todos los aspectos de la vida social: la razón, la objetividad y la certidumbre. Ante esta perspectiva, los estudios sociales de las últimas décadas, registran el reconocimiento de una sociedad –a veces llamada postmoderna,

postindustrial, postnacional, de la modernidad reflexiva, modernidad tardía, etc.-, la cual enfrenta los proyectos inacabados de la modernidad y las consecuencias positivas y negativas de la modernización y del desarrollo tecnológico.

Bajo esta óptica, las sociedades contemporáneas son descritas como fragmentadas y caóticas como resultado de ciertos sucesos que minaron la concepción del mundo moderno, como: i) el cuestionamiento de la ideología del progreso político y económico del cual se vestía la modernidad; ii) la pérdida de las categorías de acción colectiva, la integración social y la búsqueda del interés general que se socavan por el triunfo de la individualización; y iii) a causa de la globalización identificada como “un proceso declaradamente nuevo, cronológicamente reciente, en el que se dice que los Estados ya no son las unidades primarias de la toma de decisiones, sino que ahora, apenas ahora, se encuentran ubicados en una estructura en la que algo llamado “el mercado mundial”, entidad algo mística y seguramente reificada, dicta las reglas” (Wallerstein 2001, 222). Un resultado del capitalismo y de su fase neoliberal, donde lo económico se independentiza y se coloca por encima de lo social y lo político de un Estado, y en consecuencia, “...la sociedad [de la modernidad industrial], definida por la integración de las diversas esferas de la actividad humana (incluyendo la económica) en el seno de una colectividad territorial, ha quedado desbaratada a partir de ese momento” (Pleyers 2006, 744).

Lo anterior lleva a Touraine (2007) a declarar el *fin du social*: un punto en el que el triunfo del capitalismo, reflejado en “el debilitamiento de todas las formas de control de la economía, ha hecho desaparecer las formas de pensamiento y de organización social sobre las que reposaban las relaciones sociales, relaciones de jerarquía así como relaciones conflictuales” [*traducción propia*]. Para Ianni (1995, 158) la “sociedad nacional está siendo recubierta, asimilada o subsumida por la sociedad global, una realidad que no está aun

suficientemente reconocida y codificada”. Lo anterior, por ende, plantea muchísimos desafíos que afrontar para los seres humanos, y para las ciencias sociales, esto conlleva la superación de los análisis circunscritos al Estado, reorientándolos hacia lo global, lo regional y lo local.

El momento actual es descrito como paradójico, pues “por un lado, hay algo del orden de la mundialización y al mismo tiempo hay una reafirmación muy fuerte, hasta forzosa, de los particularismos” (Maffesoli 2007, 82). En este sentido, se entiende que las tendencias globalizadoras destaquen por un lado, la integración internacional, pero por otro, han incidido en la formación de regionalismos interestatales, transestatales e intraestatales, donde entes regionales son “capaces de garantizar la estabilidad y el desarrollo en sus nuevos espacios postnacionales... [estos] órganos regionales [son] promotores de una nueva generación de acuerdos globales, ...[se habla entonces de] sujetos infranacionales interesados en gobernar su propio entorno inmediato. [La regionalización representa así], la construcción de mayor capacidad de acción colectiva postnacional [...]” (Pipitone 2007, 52-55).

Esta paradoja globalización-regionalización, tiene en su núcleo lo que Anthony Giddens¹³, Daniel Bell (1987)¹⁴ y otros estudiosos del fenómeno, como Enrique Cabrero (1995), identifican como la insuficiencia del Estado-nación para afrontar los problemas de una vida global, a la vez que se considera demasiado grande para atender los particularismos locales. En medio de esta situación, Pipitone (2007), enfatiza en los siguientes puntos:

¹³ Anthony Giddens en *Towards a globalization approach*, citado por María Cristina Rosas (1997).

¹⁴ Citado por Pipitone (2007).

[El Estado-nación es] Demasiado pequeño para producir mecanismos globales de regulación de los flujos de capital, para enfrentar los nuevos retos migratorios, para políticas ambientales con alguna posibilidad de éxito, y demasiado grande para enfrentar con eficacia y flexibilidad distintos tipos de necesidades locales. Ahí está la posibilidad que el proceso de regionalización abra: una mayor condensación del poder tanto hacia arriba como hacia abajo respecto al antiguo orden nacional. La regionalización, además, como una forma para, si no contrastar, por lo menos regular las fuerzas de desterritorialización del capitalismo *globalizans* con un nuevo sentido de responsabilidad territorial ampliada (Pipitone 2007, 65-66).

Ante los riesgos globales de la apertura de las economías nacionales al orbe y sus repercusiones en todo lugar, se hacen necesarias nuevas áreas de intervención y acción política; esto es, la incorporación de nuevos actores en nuevas maneras de hacer política y en la formación de una acción social que haga frente a las consecuencias de estos procesos y, sobre todo a la desregulación de lo global. Los nuevos referentes empíricos de la realidad social datan la aparición de nuevos sujetos sociales y políticos que se autoconstruyen, crean y modifican las esferas tradicionales de toma de decisiones hacia la configuración de una nueva política y de un nuevo espacio público¹⁵ libre, plural, responsable e informado que les otorga la capacidad de decidir, influir y diseñar la sociedad donde habitan, inaugurando con ello, un nuevo vínculo definido como sociedad-gobierno-entorno. Por ello, “la *transformación local* es tanto una parte de la globalización, cuanto la extensión lateral de las conexiones sociales a través del tiempo y del espacio” (Giddens 1991).¹⁶

En suma, los estudios sociales en los últimos años refieren la transformación del individuo en actor social; en este entramado social confluyen aspectos de índole económica y política, que abren las pautas para concebir al nuevo actor social desde su entorno inmediato sin perder de vista su inmersión en un contexto regional, nacional y mundial. Así

¹⁵ El espacio público o la esfera pública se define en principio, como un dominio de nuestra vida social donde la opinión pública puede ser formada. La esfera pública de la política, se entiende entonces, cuando los objetivos de las discusiones públicas tienen que ver con la práctica del Estado [*traducción propia*] (Habermas 1989, 231).

¹⁶ Citado por Ianni (1995, 147).

el actor y sus acciones, desde lo regional y lo local, se colocan como uno de los más importantes ejes de análisis para comprender los cambios sociales en la actualidad.

2.1.2 Algunas modalidades empíricas de la regionalización y su relación con el desarrollo

La importancia conferida en la actualidad a las regiones y ciudades se encuentra estrechamente ligada con el tema del desarrollo. Aunque el interés sobre el desarrollo regional se aprecia con mayor intensidad como resultado de globalización económica, es posible trazar la presencia de políticas tendientes a éste aun antes de la década de los 80s. Mota y Díaz (2008) señalan que ya desde finales de los 40s la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) planteaba la necesidad de promoción del desarrollo en espacios territorialmente definidos; mientras que, en la década de los 70s, la OCDE comenzó a emplear el concepto de desarrollo autoconcentrado, tendiente a la definición de estrategias para una comunidad en específico, y asimismo, la UNESCO y otros organismos internacionales reconocieron el concepto de desarrollo endógeno.

Sin embargo, fue a partir de los años 80s cuando el desarrollo regional cobró mayor sentido y fuerza en el marco del proyecto económico neoliberal y dadas las necesidades de reforma del Estado y de su aparato administrativo requeridas en este cometido. De tal manera, la estrategia concebida para lograr el desarrollo regional, fue la adopción de políticas de descentralización política y administrativa, así se comenzó a proveer a los gobiernos subnacionales de facultades para abocarse al desarrollo de sus jurisdicciones. Sin embargo, ante la ausencia de la bonanza económica ofrecidas por la globalización, el desarrollo regional tiene hoy en día una connotación más amplia relacionada con la calidad

de vida, incluyendo aspectos educativos, alimentarios, sanitarios, ambientales, de participación social y política, entre otros.

En México, en el año de 1983 se produce la reforma al artículo 115 Constitucional, como parte de las medidas para promover la descentralización administrativa, llamada también de “arriba hacia abajo”, lo cual permitió que los municipios contaran con fuentes fijas de recaudación para así hacerse cargo de la prestación de servicios públicos, y se le facultó para llevar a cabo la planeación del desarrollo urbano. No obstante lo anterior, fue hasta 1999 cuando a través de una nueva reforma al art. 115, el municipio es reconocido como orden de gobierno y se le otorga al Ayuntamiento –órgano directriz de municipio-, el desempeño de la función gubernativa. Es así como el municipio mexicano adquiere, aunque no expresamente, la facultad de fomentar el desarrollo, pero además es concebido como un entorno propicio para la democracia y la participación ciudadana, que por cercanía, tiene la capacidad de asegurar una mejor relación gobierno-sociedad y la posibilidad de despertar el interés y el empoderamiento de su comunidad.

Acordes a este último aspecto, Borja y Castells (1997), distinguen que en las grandes ciudades los miembros de la comunidad cumplen con una doble función: en lo local, son promotores y destinatarios del desarrollo, mientras que en lo global, son consumidores y/o productores de bienes y servicios. En este mismo sentido Canales Aliende (2001, 42) refiere que:

[...] las áreas metropolitanas y los gobiernos locales municipales en la globalización, adquieren un nuevo protagonismo y revitalizan su papel no sólo como prestadores de servicios públicos, sino también su papel político como organizaciones para la educación, la participación y la democracia política. Las nuevas formas de gobernabilidad urbana, partiendo de una nueva consideración del territorio y del papel del Estado, ponen el acento en una acción pública caracterizada por las notas de: flexibilidad, libertad, negociación y participación de las distintas instituciones y actores.

Borja (2007) proporciona un acercamiento al análisis del resurgimiento de las regiones urbanas desde la perspectiva del urbanismo (económico), que admite la revaloración del ámbito regional y local como resultado de las necesidades económicas contemporáneas. El autor afirma que,

“las actividades se localizan como *clusters* como una respuesta estratégica a la creciente competencia económica que aumenta la incertidumbre y apremia la innovación y el aprendizaje. La concentración territorial permite aumentar la flexibilidad y aprovechar los recursos existentes. Las regiones urbanas empiezan a funcionar como plataformas territoriales desde las cuales grupos concentrados o redes de empresas compiten y tienen un rol en los mercados globales. Esta capacidad económica obliga a buscar en paralelo el desarrollo de una capacidad institucional y una política para aprovechar los procesos de la globalización a su favor” (Borja 2007, 65-66).

La realidad mundial provee de un marco conceptual con el que posible identificar tres grandes tendencias de la regionalización: en primera instancia, el establecimiento de uniones y relaciones interestatales; en segundo lugar, la existencia de contextos transestatales; y tercero, en referencia a lazos intraestatales¹⁷. En torno a estas evidencias empíricas de la regionalización, Edgar Moncayo Jiménez (2002), identifica a partir de diversas perspectivas lo que él llama un “nuevo paradigma del desarrollo territorial” –en un marco de integración global-, que explica la revaloración de regiones y territorios como generadores de sus propias políticas para el desarrollo socioeconómico.

En sentido afín, Saskia Sassen (2007), analiza la articulación de ciudades geográficamente estratégicas poseedoras de funciones globales que “pueden equivaler a un nuevo orden político, económico y espacial” adicionales a las actividades habituales. Por tal motivo, Sassen otorga gran atención a las integraciones de ciudades y regiones

¹⁷ Cabe señalar, que mientras que el regionalismo interestatal es regulado por el derecho internacional y el intraestatal es contemplado por el sistema jurídico y administrativo interno de las naciones, “el regionalismo transestatal aun no es motivo de normatividad y reglas jurídicas internacionales y su existencia obedece más a la creciente interacción que efectúan partes de un Estado con partes de otro(s) en una economía crecientemente globalizada” (Rosas 2000, 35).

subnacionales, transfronterizas y supranacionales por considerarlos territorios clave para el sistema global. Sassen argumenta la existencia de una geografía específica de la globalización, en el que ciertas ciudades –como Nueva York, Londres, Tokio, etc.- y grandes regiones –como NAFTA, Mercosur, UE- son los centros económicos y financieros del mundo.

Asimismo, Borja (2007) señala los factores que a continuación se presentan, como aquellos intervinientes en la revaloración política de regiones y ciudades, en el entendido de que estos territorios son los nuevos espacios para la acción ciudadana:

- a) La globalización económica y cultural con el consiguiente debilitamiento de los Estados “nacionales” y la aparición de estructuras políticas supraestatales ha provocado un nuevo reparto de cartas en el mundo en el cual las regiones y ciudades encuentran nuevas oportunidades y desafíos.
- b) La urbanización regionalizada y el paso de aglomeraciones metropolitanas a regiones urbanas con un gran centro que articula una red de pequeños centros y medianos (o un sistema de ciudades relativamente equilibrado en el centro de Italia o en el País Vasco) que se posicionan como actores en la vida política, económica y cultural nacional e internacional.
- c) La consolidación de las regiones como espacios socioeconómicos significativos, por las sinergias que en ellos se producen como ámbito de las políticas públicas integradas y como ámbito de cohesión social y de desarrollo sustentable.
- d) La reacción política que se produce en las sociedades regionales que exigen una cuota de autogobierno tanto para decidir sobre las políticas públicas (de promoción económica, sociales y culturales, ambientales) de su ámbito como para hacerse escuchar en niveles superiores que toman decisiones que les afectan (por ejemplo, sobre grandes infraestructuras o sobre formas de apoyo a actividades económicas), tanto en ámbitos estatales como supraestatales.
- e) Esta reacción política se apoya muchas veces en la reivindicación de identidades culturales y lingüísticas acentuadas por la necesidad de afirmar la diferencia ante las tendencias homogeneizadoras de la globalización.
- f) En algunos, o de forma más precisa, en bastantes casos la reivindicación política de autogobierno y la afirmación de la identidad cultural configuran un sentimiento de pertenencia nacional o de nacionalidad que puede incluso cuestionar la inserción en el marco estatal existente. Por otra parte la globalización acentúa la amplitud de las migraciones y la constitución de regiones caracterizadas por el multiculturalismo, en algunos casos sin que hubiera tradición de ello.
- g) Asimismo las grandes ciudades o áreas metropolitanas, conscientes de su importancia en el espacio regional, estatal y en muchos casos continental o mundial desarrollan estrategias propias en todos estos ámbitos, desde la constitución informal de regiones estratégicas (Barcelona-Montpellier-Toulouse, por ejemplo) y ciudades europeas transfronterizas (Copenhague-Malmö, Lille-Bruselas, San Sebastián-Bayona) hasta la multiplicación de formas de gestión local plurimunicipal. (Borja 2007, 81-82)

2.2 Procesos transfronterizos en el mundo

A partir de los Tratados de Paz de Westfalia en 1648, la concepción del Estado-nación moderno consideró indispensable el establecimiento de líneas divisorias internacionales precisas. Tal como lo indica Vertoveck (1999), por convención las fronteras no solo servirían para separar territorios nacionales, sino también, lazos socioculturales y delimitarían el alcance de las agendas políticas nacionales. A lo anterior, puede abundarse que “las funciones esenciales de una frontera son mantener a una población dentro de su propio espacio y prevenir, controlar o regular las interacciones entre ésta y las personas del territorio vecino” [*traducción propia*] (Martínez 1994, 5).

Empero, en los tiempos actuales de globalización ocurre una “refuncionalización” (Dilla Alfonso 2008) de las fronteras como parte de la revalorización de los territorios y las ciudades, donde la yuxtaposición de la ciudad a la frontera se convierte en pieza clave en la articulación de corredores industriales transnacionales, y también como expresión de una serie de reacciones sociales, culturales y políticas que abrogan las líneas divisorias impuestas desde un lejano gobierno nacional, a orígenes étnicos comunes, a intereses compartidos, al propio ecosistema. Por ello, ha de afirmarse la porosidad y permeabilidad de las fronteras políticas, sin que ello signifique ignorar su presencia física; actualmente, “las fronteras simultáneamente dividen y unen, repelen y atraen, separan e integran” [*traducción propia*] (Martínez 1994, 25), afectando tanto la actividad privada cotidiana de los habitantes fronterizos como proveyendo de retos adicionales a los gobiernos locales.

En medio de la familiaridad con que actualmente se perciben la formación de lazos y la constante interacción de personas e instituciones de diferentes países, no sorprende que la creciente transnacionalización ejerza mayores cuotas sobre las áreas urbanas fronterizas.

A pesar de los obstáculos o vacíos institucionales encontrados en gran parte del mundo, gobiernos locales y la sociedad civil han entrado en el terreno de la llamada “diplomacia subnacional”, “paradiplomacia” o “microdiplomacia”, fenómeno que según Duchacek (1986), refleja el reconocimiento de la interdependencia de lo local y lo global, remitiendo a los actores locales a buscar sus contrapartes vecinas con el fin de encaminar acciones cooperativas sobre temas de interés mutuo, muy frecuentemente relacionadas con problemáticas de migrantes y con la defensa de sus derechos humanos y laborales, medidas de seguridad nacional con alta afectación fronteriza, estrategias de desarrollo económico, deterioro ambiental, por referir sólo algunas. En correlación con la diplomacia subnacional, se reafirma la manifestación de los regionalismos transfronterizos, como “una respuesta geográficamente circunscrita a los riesgos y oportunidades producto de la contigüidad (espacial) y también como una reacción subnacional negativa hacia el poder central que ejerce el monopolio de la política exterior incluso sobre áreas que habían de ser consideradas bajo jurisdicción local/provincial” [*traducción propia*] (Duchacek 1986, 13-14). Por todo lo anterior, Levitt (1997)¹⁸ observa que dentro del transnacionalismo, “los límites entre lo local y lo nacional, lo nacional y lo internacional se hacen difusos” [*traducción propia*].

Una frecuente disyuntiva a la que se enfrentan las comunidades fronterizas radica en apegarse a las líneas de acción que satisfacen los intereses planteados por el orden nacional –del que formalmente son parte-, y supeditar aquellos propios del entorno inmediato, los cuales muchas veces son más coincidentes con las necesidades locales-regionales de naturaleza transfronteriza. Por ello pudiera decirse, que las ciudades fronterizas reaccionan y funcionan ante el desafío de conciliar su pertenencia a una organización política y

¹⁸ Citado por Dresser y Wilson (2006, 15).

administrativa nacional, y su articulación económica, ambiental, cultural, etc. que sobrepasa el espacio del Estado-nación.

Aun superado el anterior dilema, las ciudades fronterizas constituyen un caso singular de estudio, pues como parte de sus prácticas habituales registran diversos tipos de procesos que es posible distinguir por su contenido, origen e impacto, tal como lo apunta Alegría (1989). En primer lugar se registran procesos de índole nacional al igual que en otros lugares del interior del país, por ejemplo: procesos electorales, actividades gubernamentales, comercio local, actividades educativas, etc. En segundo lugar se presentan aquellos procesos binacionales y/o multinacionales donde la ciudad fronteriza sirve de puerto internacional o vía para el flujo de personas, bienes o productos con un origen y destino que no es la frontera, como es el caso de migrantes que usan cierto punto fronterizo como plataforma de ingreso a otro país o como ruta de regreso a sus lugares de origen. Y en tercero, se encuentran los procesos transfronterizos, resultado de la complementariedad de áreas urbanas contiguas anclada a relaciones sociales, familiares, laborales, comerciales, de política pública, etc. cuyo alcance se limita a lo local-regional, ejemplo de ello son: la transmigración laboral, aquel turismo, ahorro y comercio representado por oferentes de una ciudad y demandantes de la ciudad vecina.

Son precisamente estos procesos transfronterizos los que resultan relevantes para este estudio, por lo que enseguida se muestran algunas contribuciones de estudiosos del tema que ilustran, caracterizan o definen tales procesos:

- Para Grimson (2003)¹⁹, “las prácticas transfronterizas son aquellas que implican que una persona o grupo traspasen la frontera política, que vinculan a través de la frontera política a personas o grupos ubicados a ambos lados de la misma”.
- Asimismo, Dilla Alfonso (2008, 26) señala que “los procesos urbanos transfronterizos son el resultado de la confluencia de actores diversos en el mercado (estrategias de acumulación), el Estado (políticas públicas) y las comunidades (prácticas sociales)”.
- Otro destacado aporte conceptual es el de Martínez (1994), sobre aquello que él define como “borderlands milieu” y que podría traducirse como el “contexto fronterizo”:

The unique forces, processes, and characteristics that set borderlands apart from interior zones include transnational interaction, international conflict and accommodation, ethnic conflict and accommodation, and separateness. In their totality, these elements constitute what might be called the borderlands milieu [...] Infinite variations are to be expected in the borderlands milieu because of divergences in cross-border interaction as well as the heterogeneity of borderlands, which arises from differences in the size of nations, their political relationships, levels of development, and ethnic, cultural, and linguistic configurations (Martínez 1994, 10).

De lo anterior se desprende la ubicación empírica de múltiples “borderlands milieu” en el mundo. Un estudio realizado por Sergio Peña (2008) habla de la existencia de 985 ciudades con alguna connotación fronteriza, localizadas mayormente en Europa, seguida de África, América, Asia, y finalmente, Medio Oriente, según orden descendente. El mismo estudio señala la presencia de 37 pares de ciudades adyacentes en el mundo, a las que Peña llama “conurbaciones binacionales”²⁰, de éstas, 24 se ubican en el continente americano (11 en la frontera México-Estados Unidos), 9 en Europa, 4 en África y 1 en Asia. En los

¹⁹ Citado por Valero (2008, 77).

²⁰ La conurbación es un área urbana que se extiende más allá de una jurisdicción político-administrativa y carece de instituciones para llevar a cabo una gobernabilidad sistémica. Además, cada jurisdicción o área urbana tiene su propia lógica social y económica para organizar el espacio, lo que no omite la existencia de interacciones entre ellas (Peña 2008, 268).

siguientes apartados se abordan los procesos transfronterizos de algunos de estos casos por su considerable aportación a las dimensiones socio-cultural, económica y político-administrativa de este fenómeno.

2.2.1 Desde una perspectiva económica

Mario Valero (2008) analiza con un enfoque geográfico a la “red urbana” San Cristóbal, Venezuela y Cúcuta, Colombia, como un subsistema urbano transfronterizo. En este marco, la red urbana es definida “como el conjunto articulado de lugares, ciudades o territorios, resultante de la combinación de los flujos de personas, capitales, mercancías, informaciones, de decisiones de políticas públicas y de las acciones de los agentes privados, sustentados, a su vez, en los sistemas de transportes y comunicaciones” (Valero 2008, 69). La red San Cristóbal-Cúcuta es interpretada por el autor como un caso de fronteras abiertas y permeables que registran sobresalientes prácticas transfronterizas, principalmente en dos aspectos que caracterizan la cotidianidad de este espacio:

- 1) El desarrollo de identidades, configuraciones y relaciones interfronterizas. En tal sentido, se identifica “una particular identidad transfronteriza urbana, resultado de movilidad pendular de los habitantes, que establecen sus propios códigos comunicacionales y unos rasgos identitarios solapados con los sentidos específicos de pertenencias nacionales (Valero 2008, 74-75).
- 2) El comercio y movilidad local acentúa las relaciones fronterizas. La red San Cristóbal-Cúcuta ha experimentado la alternancia funcional de estos centros urbanos, así por ejemplo, durante la segunda mitad del siglo XX, el auge y la bonanza petrolera de Venezuela atrajo la transmigración de colombianos en busca de empleos de mayor retribución salarial a los que se accedían en Colombia, a la

par, Cúcuta se convertía en un mercado de bienes y servicios que ofrecía ventajas cambiarias por la apreciación del bolívar frente al peso colombiano. Sin embargo, a causa de la crisis socioeconómica que enfrentó Venezuela a partir de 1983, ocurre una reorientación de los flujos migratorios (antes procedentes del lado colombiano con destino a Venezuela) y una reorganización del espacio comercial transfronterizo (hasta entonces dominado por Cúcuta): el bolívar se devalúa sobremanera y Venezuela pierde su atractivo para los migrantes laborales. En consecuencia, sobreviene la decadencia comercial de Cúcuta, al punto en que los habitantes de San Cristóbal ven disminuido el poder adquisitivo de su moneda hasta en 1 bolívar=10 pesos. Posterior a estos momentos y con algunos vaivenes, las actividades comerciales continúan ahora distribuidas en ambos centros urbanos, pero más allá de la interdependencia comercial presente, San Cristóbal y Cúcuta mantienen su unidad como sedes receptoras y productoras de información, a través del uso común de plataformas tecnológicas para telecomunicaciones.

Valero (2008, 94) concluye resaltando que esta red urbana transfronteriza “genera procesos locales de integración por encima de los intereses nacionales, de las disputas bilaterales a escala nacional y del enfrentamiento de dos modelos gubernamentales con orientaciones distintas en el impredecible tablero geopolítico latinoamericano”.

Por otra parte, con inclinación mayormente hacia la parte económica del fenómeno, podemos encontrar a Haroldo Dilla (2008), quien proporciona un elaborado análisis del contexto y la forma como se articulan las zonas fronterizas para llegar a constituirse como “complejos urbanos transfronterizos” (CUT). Si bien su propuesta conceptual se apega a la visión sistémica con la que mayormente son abordados estos fenómenos urbanos, Dilla reconoce al concepto CUT como construcciones sociales resultado de procesos

contradictorios, asimétricos y de intercambio desigual entre las partes. El mismo autor ofrece las siguientes condiciones observables en los CUT:

- Cercanía geográfica de ambos centros urbanos, lo suficiente como para compartir un mismo espacio ambiental y una serie de recursos naturales vitales para la vida de las ciudades.
- Reproducción económica interdependiente, de manera que las actividades primarias de cada ciudad se derivan de la relación con la otra.
- Existencia de relaciones sociales primarias –amistosas, familiares, vecinales- entre los pobladores de ambas ciudades.
- Servicios compartidos (comerciales, sociales, religiosos, lúdicos, culturales, etc.), bien de manera formal o informal.
- Relacionamientos institucionales formales, desde el Estado y desde la sociedad civil.
- Percepción compartida de necesidad mutua, lo que no excluye la existencia de representaciones negativas (racistas, chovinistas, etc.) del otro (Dilla Alfonso 2008, 170).

En su artículo, Dilla pone en aplicación la anterior propuesta conceptual para analizar el posible desarrollo de estos sistemas urbanos en la frontera dominicano-haitiana luego de la apertura comercial emprendida desde los años 90 y que ha creado una geografía de corredores y regiones económicas transfronterizas que enlazan a ambas naciones. Los referentes empíricos del autor, se abocan a los siguientes pares de ciudades: 1) Dajabón, República Dominicana/Ouanaminthe, Haití; 2) Pedernales, R. Dominicana/Anse à Pitre, Haití; 3) Comendador, R. Dominicana/Belladère, Haití; y 4) Jimaní, R. Dominicana/Fond Parisien, Haití.

Esta reorganización espacial de la frontera dominicano-haitiana se mantiene principalmente circunscrita al ámbito económico-comercial –lo cual deriva en una percepción utilitaria de cada lado de la frontera respecto al otro-, dejando de lado el desarrollo de capacidades institucionales necesarias para profundizar y diversificar las políticas públicas que requieren éstas zonas fronterizas, en tanto que ideológicamente, prevalece el posicionamiento de la “dominicanidad” y la “haitianidad” en una relación antitética, ante la ausencia de una base socio-cultural mestiza. En esta relación, la parte

haitiana resulta en mayor desventaja y es usualmente subordinada a la parte dominicana en la construcción de los CUT. Las asimetrías socio-económicas entre las ciudades fronterizas haitianas y las dominicanas se observan a tal grado, que Dilla (2008, 186) afirma que las primeras “operan, en varios sentidos, como barrios marginales sui generis de las segundas”. Por lo anterior, es común encontrar el desplazamiento de los pobladores de las ciudades fronterizas haitianas hacia las dominicanas para proveerse de servicios médicos y educativos. También, son las ciudades fronterizas dominicanas las que han resultado más beneficiadas del proceso de integración económica, controlando así el mercado transfronterizo de bienes y servicios.

Entre todos los casos estudiados por el autor, el par Dajabón-Ouanaminthe constituye el sistema de ciudades fronterizas con una mayor tendencia a convertirse en un CUT, dada su importancia como *ciudades factorías*²¹ para la región económica binacional. Dilla denomina a la relación de Dajabón con Ouanaminthe como “una vecindad administrada y coactada” que aunada al tipo y magnitud de los intercambios económicos, resultan en el “predominio de una relación complementaria más que competitiva” (Dilla Alfonso 2008, 193). En este par de ciudades, el autor encuentra una inestabilidad para mantener relaciones formales entre instancias gubernamentales y aunque existen algunas prácticas en materias específicas, éstas son mayormente observables en tiempos de crisis. Asimismo, son algunas organizaciones civiles transfronterizas defensoras de los derechos humanos y de promoción cultural, quienes mantienen una vinculación más intensa entre

²¹ Dilla utiliza el término “ciudades factorías” como una analogía de las condiciones socioespaciales de las ciudades fronterizas contemporáneas con los enclaves coloniales europeos en Asia en los siglos XVII y XVIII, en los que algunos poblados actuaban como almacenes que permitían enlazar al capitalismo metropolitano con el interior del continente entonces en proceso de colonización. Las ciudades fronterizas al igual que las antiguas “ciudades factorías” asiáticas dependen económicamente más de su inserción en corredores comerciales que con sus entornos regionales inmediatos, y a pesar de la gran cantidad de transacciones que registran, resultan sólo marginalmente beneficiadas y esto se refleja en el empobrecimiento de una población que presenta altas tasas de crecimiento.

ambos lados de la frontera y a menudo la parte dominicana tiene una prominente centralidad en esta relación.

2.2.2 Desde una perspectiva social y cultural

Martínez (1994) en sus reflexiones sobre la población de la frontera México-Estados Unidos, afirma la existencia de una comunidad transnacional con características especiales que algunos autores epitoman como “tercer país”, lo cual es válido para referir una interacción transnacional que representa “en un sentido funcional, dos sistemas que se han mezclado para producir un orden muy distinto a las estructuras de las dos sociedades paternas y una población, cuyos estilos de vida difieren considerablemente de aquellos de las zonas centrales” (Martínez 1994, 304) [*traducción propia*]. Según el autor, la lejanía de las capitales nacionales y el contacto constante con extranjeros diluye la identidad nacional de muchos habitantes de las ciudades fronterizas, fusionando a ésta, elementos inherentes a la realidad fronteriza, prácticas provenientes de sus raíces étnicas y la apropiación de rasgos de la cultura vecina. En este entendido, la interacción transnacional se sostiene por lazos socio-culturales y también, sobre la base de intereses económicos-comerciales, lo cual permite a Martínez distinguir 4 modelos de interacción fronteriza, denominados: i) *fronteras alienadas*, cuando los intercambios transfronterizos son casi nulos; ii) *fronteras coexistentes*, donde hay presencia de actividades transfronterizas mínimas pero estables; iii) *fronteras interdependientes*, cuando se registra una “simbiosis” de las regiones fronterizas de cada Estado, enmarcado por el establecimiento de relaciones internacionales estables y de condiciones económicas propicias; y finalmente, iv) *fronteras integradas*, cuyo escenario presenta la dimisión de diferencias políticas, ideológicas y económicas entre los países, así como de las restricciones al libre comercio y circulación de bienes y personas

(Martínez 1994, 5-10). La frontera México-Estados Unidos se caracteriza mayormente como interdependiente a la luz de la dinámica transfronteriza cotidiana entre los pares de ciudades localizados a lo largo de la frontera. Asimismo, Martínez indica que las comunidades fronterizas en otras partes del planeta funcionan bajo estas mismas condiciones, como es el caso de las fronteras Estados Unidos-Canadá, Colombia-Venezuela, Brasil-Paraguay, Italia-Yugoslavia, Suiza-Francia-Alemania y Francia-Alemania.

Héctor Jaquet (2008), analiza desde una perspectiva socio-cultural los procesos transfronterizos de las ciudades fronterizas de la provincia de Misiones, Argentina con las ciudades vecinas de Brasil y Paraguay. La propuesta del autor es “una visión antropológica que entienda los procesos socioculturales como procesos espacializados y arraigados en la materialidad de las localizaciones, [lo que] nos lleva a entender la frontera como un espacio semejante: como *loci* (localizaciones) de procesos socioculturales específicos (los propios de las fronteras)” (Jaquet 2008, 36). Según argumenta Jaquet, existe una infinidad de realidades fronterizas cuyos rasgos particulares son definidos por las actividades humanas efectuadas en tiempo y espacio, y nos provee de 3 ejemplos: la Triple Frontera de Puerto Iguazú, Argentina/Foz de Iguazú, Brasil/Ciudad del Este, Paraguay; Posadas, Argentina/Encarnación, Paraguay; y Paraíso, Brasil/Puerto Rosales, Argentina. Las características específicas de cada caso son generadas, en mayor o menor medida, por la confluencia de factores locales, nacionales y transnacionales, por lo cual son metaforizadas como fronteras “de fuego”, “de agua” y “desierta”, respectivamente, aludiendo a su alta, media y nula actividad transfronteriza.

Nogueira (2008) analiza las ciudades contiguas Tabatinga, Brasil/Leticia, Colombia desde una perspectiva territorial centrada en las redes y flujos sociales que se presentan a diferentes escalas e intensidades, porque según afirma el autor “la ciudad no es solo forma, producto o estructura, es justamente su contenido diverso lo que la anima, mueve, crea procesos y da vida” (Nogueira 2008, 99). Nogueira documenta la existencia de comunidades fraccionadas por las fronteras políticas cuyos lazos se reafirman por encima de aquellas, lo cual ha beneficiado la promoción de prácticas transfronterizas efectivas donde ambas ciudades funcionan como un solo mercado y se conciben como una sola comunidad.

2.2.3 Desde la política pública: urbanismo, planeación y cooperación

Los contextos fronterizos se caracterizan por las necesidades de una gobernación o gobernanza transfronteriza, entendida desde la perspectiva de la gestión y política pública, “como una acción central de coordinación social” (Aguilar Villanueva 2006), que convierta a la planeación y la cooperación transfronteriza en un “hecho social, público-privado” (Ramos García 2007, 51), practicado cada vez con un grado mayor de institucionalización a fin de conseguir más amplios beneficios para la comunidad que habita en la frontera. Desde esta óptica, uno de los más fervientes promotores de la planificación transfronteriza es Peña (2008), quien a la letra expone:

Mi idea central es que el objeto/sujeto de la planificación transfronteriza debe ser la creación de instituciones²², un proceso creciente (Lindblom 1996) en el que las instituciones son adecuadas y reequipadas cuando el *status quo* (Bromley 2006) requiere cambios para responder a los nuevos retos que enfrenta la sociedad –por ejemplo, la globalización. Finalmente, las instituciones deben concentrarse en crear normas y reglas de acción colectiva que den como resultado una mejor calidad de vida de sus habitantes (Peña 2008, 274).

²² Peña indica que retoma la idea de North (1990) sobre las instituciones como reglas y normas.

Algunas de las primeras referencias entorno a prácticas de planeación regional transfronteriza alude a la creación de la Regio Basiliensis²³ en 1963, como parte de los esfuerzos para atender de forma institucionalizada y cooperativa los problemas compartidos de la triple frontera entre Francia, Alemania y Suiza. Aquel año se propuso en Basilea la creación de una asociación que promoviera la cooperación transfronteriza en Europa. La Regio Basiliensis se conformó por un grupo de coordinadores y planeadores que contaron con la participación del sector industrial, universidades locales y los gobiernos locales de los cantones Suizos involucrados. Posterior a su creación y a la fecha, la Regio Basiliensis constituye una asociación precursora, alentadora y coordinadora para áreas vecinas y otras regiones que han establecido organizaciones afines.

Ejemplo de lo anterior, es que para 1965 se decidió en Mulhouse, Francia, la creación de la Regio du Haut-Rhin, con objetivos similares a la Regio Basiliensis y como contraparte francesa de ésta última. El mismo año se realizaron en Basilea las Jornadas Internacionales de Planificación, en la que se promovió la idea de una “Europa de regiones”, difundiendo para ello el modelo de la Regio ante miles de políticos, investigadores y planificadores. Los trabajos de la Regio Basiliensis continuaron y entre los años de 1970 a 1995, en conjunto con la Regio du Haut-Rhin y la prefectura de Freiburg, Alemania, se realizaron los llamados “Encuentros Periódicos de Coordinación Internacional” (PIK) en los que se preparaban las llamadas “Conferencias Tripartitas” antecedente del Comité Regional Tripartita, que desde 1980 incluyó en su programa de

²³ Para mayor información, consúltense las siguientes ligas:

http://www.regbas.ch/f_home.cfm

http://www.regbas.ch/f_activites_programmes_interreg.cfm

http://www.regbas.ch/f_activites_teb.cfm

<http://www.eurodistrict.eu/fr>

<http://www.eurodistrict-regio-pamina.com/pamina/>

http://www.freiburg.de/servlet/PB/menu/1155039_pcontent_11/navigate1176902379375.html

trabajo temáticas de economía, transporte, medio ambiente, cultura, medios y ordenamiento territorial. Los PIK culminaron en 1995 con la creación del Consejo de la Regio TriRhena que en adelante se encargaría de intensificar la colaboración entre la Regio Basiliensis, la Regio du Haut-Rhin y la Freiburger Regio-Gesellschaft fundada en 1985. Un suceso muy importante para la Regio Basiliensis aconteció en 1970, cuando a petición de los cantones de la Ciudad de Basilea y de la Campiña Basilea, el Comité Intercantonal de la Regio obtuvo la facultad de Estado para llevar a cabo la “petite politique extérieure” o política exterior local, un avance muy significativo en el reconocimiento de las necesidades y la capacidad de gestión transfronteriza subnacional.

En 1971, con asistencia de la Regio Basiliensis, se funda la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE) que hasta hoy desarrolla funciones de cabildeo y sirve de interlocutor entre las regiones fronterizas y la Unión Europea. De 1985 a 1987, el ministro de Baden-Wurtemberg, Alemania, el presidente del Consejo Regional de Alsacia, Francia y un miembro de cada una de las Basileas, sostuvieron los encuentros anuales denominados “Simposio Universidad y Región” en el que participaron investigadores universitarios y exponentes de la política económica del alto Rhin. Entre los productos más importantes de estos encuentros, se encuentra el desarrollo de un programa de innovación del que resultaron la Confederación Europea de Universidades del Alto Rhin (EUCOR) y el Proyecto Climático Regio (REKLIP). En 1988, los simposios fueron reemplazados por los Congresos Tripartitas.

En 1989, se firma una declaración de intención para la integración de Alsacia, el sur de Baden y el noroeste suizo, en el preámbulo de la participación de esta región tripartita en el INTERREG, una iniciativa comunitaria adoptada en 1990 por la Unión Europea, dirigida a incrementar la cooperación fronteriza, la intervención de las regiones en el desarrollo de

sus territorios, la creación de un mercado único europeo y la inclusión de la participación ciudadana para estos cometidos. Además de los proyectos de cooperación transfronteriza, el INTERREG también financia aquellos a nivel transnacional (entre vastas regiones de diferentes países) e interregional (entre regiones no vecinas).

Entre otros efectos de la Regio Basiliensis, se encuentra la realización de la Conferencia de Alcaldes del Alto Rin de 1990 a 1997, la Conferencia Franco-Germana-Suiza desde 1991 a la actualidad, la apertura de una oficina trinacional de información y del consejo INFOBEST PALMRAIN al servicio de la ciudadanía, las administraciones y las empresas en todas las cuestiones transfronterizas. En 1996, Alemania, Francia, Suiza y Luxemburgo firman el Acuerdo de Karlsruhe, un instrumento que consolida la cooperación local transfronteriza de estos países vecinos. En 1998, los congresistas regionales de los tres países conforman el Consejo Rhénan para fomentar una mayor cooperación de las comunidades de trabajo ya existentes. En 2002, Suiza se une al acuerdo promovido por la UE para la libre circulación de mercancías, personas, capital y servicios. Durante año siguiente, se crean 3 más organizaciones transfronterizas: el Grupo Local de Cooperación Transfronteriza Regio Pamina (GLCT), el Centro de Competencias Transfronterizas Maison TRIRHENA Palmrain y el Polo de Competencias Transfronterizas de Kehl. A partir de 2005, comienzan procesos de integración más complejos, el primero de ellos es la conformación de la Region Metropolitana Trinacional del Alto Rin, luego se crea el Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, el MetroBasel. En 2006, se erige el Eurodistrito de Freiburg-Centro y Sur de Alsacia, en 2007 el Eurodistrito Trinacional de Basilea. Siguiendo estos ejemplos, muchas áreas fronterizas de Europa han promovido los arreglos institucionales pertinentes para la cooperación transfronteriza.

Las eurorregiones²⁴, y específicamente los eurodistritos, representan un alto nivel de institucionalización de la integración transfronteriza puesto que son una organización político-administrativa formal, que gozan de poder de decisión, de una estructura jurídica y recursos propios para la gestión y prestación de servicios públicos bajo un concepto transfronterizo. A diferencia de otras regiones donde ocurren procesos transfronterizos, los casos de integración en Europa –al menos en lo que concierne a las fronteras internas-, han sido posibles por el intenso activismo local, la aceptación de la organización regional por parte de la comunidad europea a través de la puesta en práctica de marcos legales acordes a ello y a la existencia de formaciones económico-sociales menos desiguales entre estos países. Sobre lo anterior, Alegría (2008) y otros autores como Hansen (1986) argumentan que las “diferencias estructurales” existentes entre México y Estados Unidos mellan cualquier posibilidad de integración transfronteriza –al estilo eurodistrito-, aun mucho más que la inexistencia de los instrumentos legales necesarios.

Asimismo, en torno a la experiencia europea, López Trigal (2008), proporciona un análisis sobre la situación de las relaciones transfronterizas en este continente, y especialmente en España. Para ello, el autor refiere la abundancia de prácticas exitosas como resultado de la política regionalista de la Unión Europea y de sus instrumentos de financiamiento para la integración y cooperación tanto de las fronteras internas como de las externas. Sobresalen en este sentido, la iniciativa INTERREG, el programa PHARE (de ayuda a los países de Europa central y oriental), el programa TACIS (Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes), y el programa MEDA (apoyo a los países

²⁴ El nombre “eurorregiones” que comúnmente se encuentra entre las prácticas europeas de cooperación transfronteriza, tiene su origen en la Euregio, una comunidad fundada en 1958 entre las municipalidades de la frontera entre Alemania y los Países Bajos. En la actualidad la conforman 130 municipalidades de estos países y tiene como objetivo la promoción y facilitación de la cooperación transfronteriza en materia socio-cultural, desarrollo económico y social, hermanamiento de ciudades, consejería e intercambio de ideas y experiencias.

mediterráneos). López Trigal (2008) encuentra avances desiguales en la cooperación transfronteriza: la región fronteriza Nord-Pas-de-Calais/Flandes Occidental/Hainaut entre Francia y Bélgica y la región Arco de Jura/Alto Rin entre Francia, Suiza y Alemania, presentan mayor densidad institucional transfronteriza; la región fronteriza de Italia y Eslovenia, y la región española de Castilla y León/Portugal, aun con incipientes manifestaciones de cooperación; algunos “avances destacados” en la línea hispano-portuguesa con la consolidación de la red de ciudades del “Eixo Atlántico” y en el área fronteriza de los Pirineos, incluyendo a todas las regiones vecinas y Andorra, el Consorcio Bidasoa y el Consejo de Gestión Común de Port-Bou/Cerbère. En “las diadas de los Pirineos (España/Portugal, España/Andorra, Francia/Andorra) y de la Raya hispano-lusa (España/Portugal) [...] hay interrelaciones macro (energía eléctrica, obras públicas e infraestructuras, relaciones comerciales) y micro (entre centros urbanos locales)” (López Trigal 2008, 240). Como puede verse, aun con diferentes niveles, la relación de las fronteras de España hacia el interior continental es satisfactoria, en contraste con los bordes externos, específicamente con Marruecos (plataforma de las Canarias, Gibraltar y el Mar de Alborán) donde se presenta un mayor endurecimiento fronterizo.

2.3 La frontera México-Estados Unidos: problemas e instituciones fronterizas

La región fronteriza México-Estados Unidos experimenta una serie de situaciones que han coadyuvado al detrimento del medio ambiente y la salud de las comunidades fronterizas. Ésta condición de detrimento ambiental, según Alfie Cohen (2004) se relaciona con “los ritmos de industrialización puestos en marcha en la frontera norte desde 1965, con el programa maquilador”. Subyacente al ritmo de crecimiento de la industria maquiladora

en la frontera, estas zonas se han convertido en el destino final o temporal de flujos migratorios provenientes de entidades del centro y sur del país, así como de países centroamericanos. De este modo, la atracción de migrantes aunado al crecimiento natural de la población han acentuado los problemas de infraestructura y la demanda de servicios públicos principalmente en los municipios fronterizos mexicanos. Ante estas circunstancias, la alarma ecológica aumenta ante la carencia de control de descargas de los residuos tóxicos de las industrias²⁵, el incremento de confinamientos clandestinos de basura, el incinerado de basura a cielo abierto, la insuficiencia de la cobertura del servicio de agua potable y drenaje, entre otros. En referencia particular a la contaminación del aire, Ramos García indica que:

El aire compartido en los principales municipios fronterizos es considerado como uno de los más degradados en su calidad natural en la frontera México-Estados Unidos, dada la fuerte presión a la que se ha visto sometido por el crecimiento poblacional, el avance del sector industrial, la actividad agrícola y pecuaria, así como un fuerte desarrollo económico en la región fronteriza. El problema ambiental ha derivado en impactos en la salud para los habitantes de las comunidades locales fronterizas (Ramos García 2007, 155).

De forma general, se puede resumir que en esta región fronteriza, el crecimiento acelerado de la población y la economía han resultado en un desarrollo no planeado, mayor demanda de tierra y energía, aumento en la circulación de vehículos, incremento en la generación de desechos y en la falta o capacidad insuficiente de instalaciones para la disposición de desechos y tratamiento de aguas residuales. Ante este contexto, “existe evidencia que documenta la relación entre las condiciones ambientales y problemas de salud en residentes de la frontera, incluyendo enfermedades respiratorias y padecimientos relacionados con la contaminación del agua” (Holguin 2004).

²⁵ El 85% de la contaminación ambiental, las descargas de productos químicos tóxicos en los sistemas de desagüe y en las vías acuáticas, así como los desechos de productos químicos en los tiraderos de basura, son producto de la industria maquiladora (Sánchez 1991, 9).

Paralelamente a los problemas ambientales, esta frontera también presenta otros concernientes al tema de la seguridad, como aumento en los índices delictivos, tráfico de drogas, armas, personas. Asimismo, dada la importancia de las zonas limítrofes para las economías de ambas naciones, se presenta la necesidad constante de adecuación y expansión de la capacidad de la infraestructura fronteriza, que incluye puertos de entrada, carreteras, almacenes, centros de transferencia, etcétera.

A partir de la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), la frontera México-Estados Unidos se ha consolidado como uno de los temas principales en la gestión y políticas de los gobiernos de ambos países. A pesar de ello, en las últimas décadas los problemas públicos que presenta esta región se han visto acrecentados y con ello, la necesidad de superar el enfoque tradicional de planeación y acción gubernamental nacional a través de una concepción intergubernamental-transnacional; es decir, la participación conjunta de todos los órdenes de gobierno de ambos países. Aunado a este cambio gubernamental multinivel-transnacional, también ha sido necesaria la apertura del espacio público; de este modo, nuevos actores –organizaciones civiles, educativas y empresariales- reordenan paulatinamente el escenario de la gestión y las políticas públicas en la frontera México-Estados.

De esta forma, en el preámbulo de las negociaciones rumbo a la firma del Tratado de Libre Comercio, comenzó a perfilarse la creación de instituciones²⁶ especializadas en la frontera norte. Lara Valencia (2009) identifica tres períodos de lo que él denomina el “régimen institucional fronterizo”: Pre TLC, Post TLC-1994 y Post 9/11. Las

²⁶ Por instituciones se utiliza la definición de Ostrom (2007): “shared concepts used by humans in repetitive situations organized by rules, norms and strategies”. Ostrom utiliza en el Institutional Analysis and Development (IAD) Framework la variable contextual “reglas en uso” para referirse a aquellas prescripciones compartidas que establecen lo debido, lo prohibido y lo permitido en determinadas situaciones.

características que se observan en cada etapa son la especificidad de los temas que comprenden. Sin perder de vista el componente económico-comercial, las instituciones Pre TLC preparan las bases para que en la etapa posterior el tema de la infraestructura ambiental adquiera mayor auge y finalmente, en el periodo Post 9/11, el ingrediente principal lo representa el tema de la seguridad fronteriza, sin olvidar la vertiente ambiental. Siguiendo la anterior cronología, los instrumentos que representan el mayor impacto para el régimen institucional fronterizo son: el Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza “Acuerdo de la Paz” (1983), el Plan Integral Ambiental Fronterizo (1990), el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (1993), el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y del Banco de Desarrollo de América del Norte (1993), Los Mecanismos de Enlace Fronterizos (1993), el Programa Frontera XXI (1995), el Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012 (2003), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (2005) y los Protocolos de Violencia Fronteriza.

El *Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza* o “*Acuerdo de la Paz*” fue firmado en agosto de 1983, con los objetivos de establecer las bases para la cooperación fronteriza en materia de protección, mejoramiento y conservación del medio ambiente y la problemática que los afecta; acordar las medidas para prevenir y controlar la contaminación en la zona fronteriza; y proveer de un marco para el desarrollo de un sistema de notificación en caso de emergencias. Este Convenio sigue vigente, y para coordinar y vigilar su cumplimiento, ambos países cuentan con un Coordinador Nacional. Los coordinadores son los encargados

de organizar las reuniones anuales de alto nivel para revisar la manera en que se aplica el Convenio, tales reuniones se celebran en la zona fronteriza alternadamente en México y Estados Unidos y su frecuencia es de por lo menos una vez al año. Los cargos de Coordinador Nacional recaen en el Coordinador de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y el Administrador Adjunto para Actividades Internacionales de la Environmental Protection Agency (EPA), instancias homólogas a nivel federal. En este Convenio se definió que la zona fronteriza comprendería 100 kilómetros al interior de cada país, a partir de la línea divisoria terrestre y marítima internacional.

El *Plan Integral Ambiental Fronterizo*, fue firmado en 1990 en el preámbulo del Tratado de Libre Comercio, y constituye un instrumento adicional al Acuerdo de la Paz. El PIAF se fundamenta en la idea de que el crecimiento económico a largo plazo no es posible sin la protección al medio ambiente. La solución a los problemas ambientales se determinó como el objetivo principal y como un propósito a largo plazo, protegiendo la salud ambiental y los ecosistemas naturales a lo largo de la frontera. Así, se definieron cuatro objetivos específicos que son: fortalecimiento de la aplicación de las leyes ambientales; reducción de la contaminación por medio de nuevas iniciativas; incremento de la cooperación en cuanto a la planeación, capacitación y educación; y mejoramiento de la comprensión de los problemas ambientales en la frontera.

El 14 de septiembre de 1993 se oficializó entre México, Estados Unidos y Canadá el acuerdo suplementario denominado *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*; mismo que entró en operación junto con el TLCAN el 1° de enero de 1994. El objetivo del Acuerdo era promover el desarrollo sustentable por medio de la ayuda mutua para el desarrollo de políticas ambientales económicas. En el marco del ACAAN, se

crean la *Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF)* y el *Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)*. La COCEF surge como un proyecto de construcción de un bloque económico regional y su principal objetivo es apoyar la conservación, la protección y el mejoramiento de la ecología de la zona fronteriza para aumentar el bienestar de la población de México y Estados Unidos, para lo cual cuenta con las siguientes funciones: coordina los proyectos de infraestructura ecológica en la zona fronteriza; analiza la viabilidad de la infraestructura en términos financieros o de los aspectos ambientales; evalúa los beneficios económicos y sociales de los proyectos; lleva a cabo la organización, desarrollo y arreglo para el financiamiento público o privado de los proyectos; certificar solicitudes de financiamiento de proyectos para ser presentados al Banco de Desarrollo de América del Norte. Por otra parte, el propósito del BDAN es proporcionar financiamiento para los proyectos certificados por la COCEF, para ello, el Banco utiliza su propio capital, los fondos obtenidos de los mercados financieros y otros recursos disponibles. “El BDAN proporciona apoyo financiero a las entidades públicas y privadas que intervienen en el desarrollo de obras de infraestructura ambiental en la región fronteriza. El suministro de agua potable, el tratamiento de aguas residuales y el manejo de residuos sólidos municipales constituyen los sectores básicos en que opera el Banco y son su mayor prioridad. No obstante, se brinda asistencia en otros sectores ambientales –tales como calidad del aire, energía limpia y residuos peligrosos- en los que los promotores puedan demostrar beneficios tangibles en la salud y/o condiciones ambientales para quienes residen en la región”²⁷ .

Los *Mecanismos de Enlace Fronterizo (MEF)* fueron creados en 1993 por los gobiernos de México y Estados Unidos, con el objetivo de promover la coordinación de

²⁷ En: <http://www.nadbank.org/>

acciones entre todos los ámbitos de gobierno de ambos países para atender los asuntos prioritarios de los puntos fronterizos, por ello, se enfatiza en la participación de las comunidades fronterizas para tener una perspectiva más acertada de la problemática. “Adicionalmente, permite resolver in situ una diversidad de problemas y asuntos fronterizos que antes requerían de la intervención y decisión de autoridades asentadas en Washington y México, D.F. Los cónsules de México y de Estados Unidos en cada lugar fronterizo encabezan los mecanismos”²⁸. Simultáneamente al funcionamiento del MEF, en el lado mexicano de la frontera se realizan reuniones intersectoriales que promueven la coordinación entre dependencias de todos los ámbitos de gobierno mexicanos.

El *Programa Frontera XXI (1995)* fue diseñado para conducir la cooperación bilateral sobre problemas o intereses compartidos en materia ambiental fronteriza entre México y Estados Unidos. De este modo, agrupó diversas entidades federales y estatales responsables del medio ambiente fronterizo, tanto de México como de los Estados Unidos, para trabajar en forma conjunta, hacia el desarrollo sustentable mediante la protección de la salud humana, del medio ambiente, así como la observancia del manejo adecuado de los recursos naturales propios de cada país. El principal objetivo del Programa era: promover el desarrollo sustentable en la región fronteriza a través de la búsqueda de un balance entre los factores económicos y sociales de la protección al ambiente en las comunidades fronterizas y en las áreas naturales. Con este fin, adoptó tres instrumentos centrales: la participación pública, la descentralización de la gestión ambiental y el fortalecimiento de la gestión estatal y local, y una mejor comunicación y cooperación entre los distintos ámbitos de gobierno.

²⁸ Para mayor información consultar: http://www.sre.gob.mx/laredo/asf_mef.htm

El *Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012* es resultado de la cooperación entre los gobiernos federales, estatales y locales de México y Estados Unidos, así como de las tribus fronterizas de Estados Unidos. Tiene la misión de “proteger el medio ambiente y salud pública en la región fronteriza México-Estados Unidos, de manera consistente con los principios del desarrollo sustentable”²⁹. Para ello, el Programa Frontera 2012 identifica seis áreas prioritarias, que pueden ser divididas en dos categorías: 1) temática, incluyendo agua, aire y suelo; y 2) temas transversales, incluyendo salud ambiental, preparación y respuesta a emergencias, aplicación y cumplimiento de la ley. El programa tiene cuatro grupos de trabajo con un enfoque regional (Baja California-California, Sonora-Arizona, Chihuahua-Texas-Nuevo México, Coahuila-Nuevo León-Tamaulipas-Texas) para facilitar la participación activa de comunidades locales, dependencias de gobiernos locales y tribus fronterizas de Estados Unidos, los cuales funcionan bajo dirección de los coordinadores nacionales (EPA y SEMARNAT). Además, cuenta con tres grupos de trabajo fronterizos (salud ambiental, preparación y respuesta a emergencias, cooperación para la aplicación y el cumplimiento de la Ley). Por otra parte, se apoya en los acuerdos históricos y actuales de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), y en el trabajo de instituciones del TLCAN, tales como la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA), la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos 2003).

²⁹ En este caso el desarrollo sustentable se define como “el desarrollo social y económico, orientado a la conservación y uso sustentable de los recursos, atendiendo a las necesidades actuales y futuras y los impactos actuales y futuros de las acciones humanas (Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos 2003).

La *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) 2005³⁰, es un acuerdo trilateral que pretende dar un enfoque regional para una agenda de prosperidad y seguridad. La Agenda de Prosperidad comprende la promoción del crecimiento económico, la competitividad y la calidad de vida en América del Norte. La Agenda de Seguridad que busca desarrollar un enfoque común en materia de seguridad, a fin de proteger a América del Norte contra amenazas externas, así como eficientar el tránsito a través de las fronteras. En el marco de la ASPAN, se crearon los *Protocolos de Violencia Fronteriza*, por medio del cual todas las instancias policiacas de ambos países están en permanente comunicación, ya que cuentan con un sistema propio de comunicación satelital.

Adicionalmente, se localizan algunas las *instituciones fronterizas unilaterales (mexicanas)* que se plantean como marcos de acción afines y complementarios a los implementados bilateral o multilateralmente, en este sentido pueden referirse: el Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (1981), el Programa de Desarrollo de la Frontera Norte (1985), Programa de Desarrollo Regional Frontera Norte 2001-2006, Programa Regional Ambiental de la Frontera Norte 2008-2012. Paulatinamente estos programas fronterizos han acentuado su interés en materia de infraestructura ambiental y han incorporado una visión desde lo local que incluye la contribución de los gobiernos municipales y estatales para el logro de las metas planteadas.

Asimismo, en 2009, durante la XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, fue presentado el *Plan Indicativo para el Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos 2009*, un ejemplo de la participación del sector académico y de los gobiernos estatales en materia de planeación fronteriza. El Plan expone 59 estrategias, concebidas con una visión al año 2030, las cuales se agrupan en 4

³⁰ Para mayor información consultar <http://www.sre.gob.mx/eventos/aspan/faqs.htm>

rubros: competitividad, seguridad, sustentabilidad y calidad de vida, y se organizan de acuerdo a una dimensión espacial³¹: región transfronteriza, zona fronteriza (100 km) y franja fronteriza. Algunas de estas estrategias son:

- Centrar la atención, de manera sistémica, en la eficiencia logística de la región, consolidando los corredores urbanos y logísticos (Pacífico, CANAMEX, Camino Real, NASCO) a través de la frontera, mediante la construcción de la infraestructura necesaria y mejorando la coordinación bilateral en los puertos de entrada internacionales.
- Innovación y coordinación entre las instituciones educativas y de investigación científica para mejorar la competitividad económica de la región.
- Reorganizar y ampliar la cobertura de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) para que puedan proporcionar nuevas fuentes de asistencia técnica y financiamiento en áreas adicionales de proyectos.
- Aplicar un enfoque integral binacional al desarrollo energético que subraye el papel de las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética.
- Actualizar el marco institucional para la cooperación y generar soluciones binacionales para retos compartidos.
- Promover el manejo integrado del agua a lo largo de la frontera México-EEUU.
- Crear infraestructura adecuada para el manejo de residuos peligrosos y municipales.
- Mejorar y hacer uso eficiente del agua agrícola y municipal y mejorar el tratamiento y reúso de agua residual.
- Combatir la delincuencia bajo el paradigma de responsabilidad compartida.
- Mejorar los servicios regionales de salud y apoyar un agrupamiento médico competitivo que atienda a ambos lados de la frontera. (XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto México Woodrow Wilson International Center for Scholars 2009, 16-21)

Para dar seguimiento a este Plan Indicativo, surge la Alianza para Estudios Transfronterizos (AET)³² coordinada por El Colegio de la Frontera Norte (Colef), el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS) y el North American Center for Transborder Studies (NACTS) de la Universidad Estatal de Arizona (ASU). Entre las actividades más sobresalientes de la AET, se encuentran: documentar y galardonar casos exitosos de cooperación e innovación transfronteriza, crear el Índice de Desarrollo Social Transfronterizo, y realizar investigaciones sobre sustentabilidad ambiental, infraestructura

³¹ El Plan Indicativo define como *región transfronteriza*, los territorios de los diez estados de la frontera México-Estados Unidos, 6 mexicanos y 4 estadounidenses. En la escala local, la región transfronteriza “se compone de 39 municipios y 25 condados que tocan la línea fronteriza internacional” (XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, El Colegio de la Frontera Norte, Instituto México Woodrow Wilson International Center for Scholars 2009, 25), también identificada como *franja fronteriza* en la actualización realizada a este Plan en 2010.

³² Página web: <http://alianzaestudiostransfronterizos.org/>

de transporte, integración económica, seguridad pública y energía, para la generación de políticas aplicables en los estados integrantes de la Conferencia de Gobernadores Fronterizos.

A pesar de las tendencias en la creación de instituciones fronterizas, los procesos transfronterizos en materia de política pública interlocal, aun enfrentan múltiples barreras institucionales, organizacionales, legales, políticas y estructurales, y sobre todo aquellas relativas a las limitaciones que estriban del concepto de soberanía nacional y de la interferencia del orden federal y/o estatal en el diseño de estos instrumentos. Sin embargo, los espacios otorgados por el régimen institucional fronterizo para la participación del ámbito local en cuestiones transfronterizas, han sido en algunos casos bien aprovechados. A continuación se documentan algunos de esfuerzos tendientes a conseguir una planeación o cooperación transfronteriza acotados a casos concretos de ciudades contiguas a lo largo de la frontera:

- Ramírez López (2005) da cuenta de un análisis de factibilidad para la realización de un plan regional en materia de uso, reúso y saneamiento del agua para Cd. Juárez, Chihuahua, el Condado de Doña Ana y para El Paso, Texas.
- Varady y Browning-Aiken (2005) presentan la formación de consejos ciudadanos para el manejo de la cuenca binacional del Río San Pedro (Arizona-Sonora), como resultado de la promoción de participación ciudadana en investigación, planeación y manejo por parte del Centro Udall para Estudios en Política Pública de la Universidad de Arizona. El modelo de consejos ciudadanos es apoyado por científicos, expertos en política pública y personas u organizaciones con interés en el este dominio, es plantado por los autores como un modelo promisorio para el

manejo sustentable del agua, la salud de la población beneficiada de ésta y la preservación de los ecosistemas ribereños.

- Los casos del Plan Comprensivo de Ambos Nacos (1994) y el Plan binacional 2020 de transporte y de uso de suelo entre Brownsville y Matamoros (1997) son referidos por Vázquez Castillo (2005) como ejemplos de colaboraciones transfronterizas en materia de planeación, surgidas en los años inmediato posteriores a la firma del TLCAN. El primero de ellos, consistió en desarrollar un plan regional de uso de suelo para Ambos Nacos con la iniciativa de actores públicos y privados de ambos lados de la frontera, asesorados por la Universidad de Arizona y estudiantes de planeación de ésta. El segundo caso tiene sus orígenes en una solicitud de asesoría de Matamoros, Tamaulipas a Brownsville, Texas para acordar un plan bilateral en cuestiones de transporte, desarrollo comunitario, zonificación y uso de suelo. “Los principales actores participantes en estas reuniones eran los empresarios, la industria maquiladora y los planificadores” (Vázquez Castillo 2005, 259).
- Ramos (2007) y (2004), presenta los referentes sucesivos sobre la interacción y cooperación transfronteriza en materia de seguridad, narcotráfico y medio ambiente, emprendida por los gobiernos locales de Tijuana y Cd. Juárez con sus respectivas ciudades y/o condados vecinos: San Diego Dialogue 1991; Border Liaison Mechanism 1992, región Tijuana-San Diego; Comité Binacional de Planeación y Coordinación Tijuana-San Diego 1993; Acuerdo de cooperación Tijuana-San Diego 1996-97; Programa educativo de prevención transfronteriza del crimen y la corrupción 1998; Acuerdos sobre seguridad pública Tijuana-San Diego 1999; Acuerdo de Planeación y Coordinación Bilateral Tijuana-San Diego 2001; Cooperación antidrogas El Paso-Cd. Juárez.

2.4 Una postura crítica

En contraparte a los enfoques integracionistas sobre las ciudades fronterizas adyacentes, como las antes expuestas, pero sobre todo como una crítica a los “frágiles” desarrollos conceptuales que denominan *ciudades gemelas*, *región fronteriza* o *espacio binacional* y en particular, *metrópolis transfronterizas* (como Lawrence Herzog), se halla Tito Alegría (2008). Este autor analiza detenidamente las dinámicas que presentan el binomio Tijuana-San Diego, resaltando las asimetrías y los conflictos, para poner en duda la tesis de la “unicidad de ambos lados” de la frontera México-Estados Unidos sobre la que se plantea la existencia de la metrópoli transfronteriza Tijuana-San Diego. Por el contrario, Alegría sostiene la “unicidad de cada lado”, para lo cual argumenta la existencia de estructuras sociales distintas a cada lado de la frontera, por ser resultado de una práctica de reproducción social de carácter nacional no binacional, y además, presenta evidencias para probar que el crecimiento urbano y la estructura económica que muestran Tijuana y San Diego se deben a razones distintas: en el caso de San Diego, como resultado de los impulsos regionales y nacionales hacia la zona, mientras que Tijuana y “para la frontera mexicana, en general, el crecimiento urbano está determinado por la adyacencia geográfica de las diferencias estructurales entre ambos países” (Alegría 2008, 145). Finalmente, este autor expresa que Tijuana y San Diego no conforman una metrópolis transfronteriza porque i) no se tiene una ecología urbana transfronteriza, sino que existen diferentes usos de suelo y perspectivas sobre el urbanismo; ii) no hay mercados transfronterizos integrados, por lo que no puede haber una región urbana transfronteriza en términos económicos; y iii) dado que se tienen distintas concepciones y prioridades sobre los problemas locales, y además, prácticas de planeación disímiles. Alegría concluye afirmando que “sólo habrá metrópolis

transfronteriza cuando las economías de ambos países y las regulaciones nacionales sean menos restrictivas a la interacción transfronteriza” (2008, 161-162).

No obstante se reconoce el llamado que dirige Alegría a los estudiosos del tema para la generación de conceptos con mayor rigor y su rica argumentación en torno a las disparidades sociales, diferencias en los orígenes, ritmos y rubros de actividad económica entre las ciudades vecinas en cuestión, las reflexiones de autor podrían contener algunos puntos debatibles. Inicialmente, es necesario refutar la aseveración de que los aspectos diferenciales que presenta este autor para el caso de Tijuana y San Diego, pueden ser aplicables a otros contextos, principalmente al resto de los pares de ciudades localizadas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos.

En relación al tema social, Alegría afirma que la reproducción de prácticas sociales se realiza de forma nacional y como respaldo a este postulado plantea un entramado de diferencias raciales, idiomáticas y prácticas culturales, sin embargo estos aspectos no ocasionan las mismas fracturas en todos los casos. Por ejemplo, a lo largo de esta misma frontera se encuentran condados estadounidenses cuyas poblaciones son más homogéneas, con una mayoría de personas de origen hispano-latino (según la categoría establecida por el U.S. Census 2010), como Santa Cruz con 82.8%, El Paso con 82.2% y Webb con 95.74%, vecinos de los municipios mexicanos de Nogales, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo, respectivamente. Los anteriores porcentajes contrastan notablemente con el 47.2% encontrado en el condado de San Diego³³. Es posible abundar a este respecto, la existencia de una afinidad histórica étnico-cultural que se refleja en la permanencia de interacción transfronteriza. Sobre este tema, Martínez (1994) observa la importancia de los lazos étnicos en la prolongación de las prácticas culturales y sociales través de la frontera

³³ Porcentajes calculados con datos pertenecientes al U.S. Census 2010, disponibles en <http://2010.census.gov>

africana México-Estados Unidos, donde ubica los grupos indígenas Kickapoo, Yaqui y Tohono O'odham.

En lo que respecta a lo económico, Alegría tiene razón al señalar la inexistencia de un único mercado transfronterizo, lo cual no advierte una interdependencia en la reproducción económica, así se entiende que las actividades de un lado del borde se relacionen o complementen las actividades del otro lado, que existan ventajas comparativas entre estas ciudades contiguas para la inversión, el consumo y/o los servicios, o bien que ambas ciudades funcionen como el puente que permite la continuidad de los corredores económicos transnacionales, o una combinación de todo lo anterior en diferentes escalas, es decir, la condición de “unidad sistémica” empleado por el autor también se desvanece. En relación al crecimiento poblacional de las ciudades fronterizas, Alegría propone que “los cambios demográficos en Tijuana dependen inversamente del nivel del salario y empleo en México y dependen directamente del nivel de empleo en la ciudad” (2008, 152) –como resultado de la política de industrialización fronteriza y de la inversión extranjera en la zona-, lo cual guarda estrecha relación con la inmigración, y aunque el crecimiento poblacional de San Diego no se explique únicamente por el arribo de migrantes mexicanos, sí es el caso de otros pares de ciudades adyacentes de esta frontera. El crecimiento poblacional de las ciudades fronterizas no es un fenómeno limitado a la frontera México-Estados Unidos, también es documentado por Jaquet (2008) para la Triple Frontera de Puerto Iguazú, Argentina-Foz de Iguazú, Brasil-Ciudad del Este, Paraguay.

Por último, en relación a las dificultades para establecer agendas de trabajo transfronterizas y mecanismos de planeación conjunta, es reconocida la carencia de un marco legal que facilite la participación y la formación de acuerdos con alcance transfronterizo desde y para los gobiernos y actores locales, sin embargo, existen evidencias

que avalan la formación de dichos instrumentos, muchas veces de manera informal, pero otras tantas amparados en los espacios de participación y financiamiento que han sido dispuestos por los gobiernos federales de México y Estados Unidos, primordialmente en materia ecológica. Como referencia se cuenta con algunos estudios que muestran una mayor intensidad en la cooperación transfronteriza en el área de Tijuana y San Diego, que en otros espacios urbanos situados en la misma frontera. En este sentido y a pesar de la heterogeneidad poblacional, Sabet (2005) encontró que en comparación con Ambos Nogales, el Paso del Norte y los dos Laredos, en el área Tijuana-San Diego existen una mayor cantidad de organizaciones civiles las cuales mantienen lazos de colaboración a través de la frontera sobre problemáticas del agua. Por su parte, Lara (2004) da cuenta de la presencia de 37 organizaciones de San Diego y 33 de Tijuana conformantes de una red de cooperación transfronteriza en el dominio ambiental de la zona, compuestas los sectores gubernamental (en su mayoría del ámbito local), no gubernamental, académico y privado. A esto es posible añadir, los referentes de Ramos (2007) y (2004) citados en el apartado previo.

Capítulo III

Nogales: cambios político-administrativos y gestión pública municipal

En la actualidad, la agenda de investigación en administración pública dedica gran atención al estudio de los gobiernos municipales como parte de la revaloración del ámbito local en la gestación de procesos de cambio administrativos, políticos, económicos y sociales en México. Los anteriores procesos de cambio pueden esbozarse brevemente a través de sus vertientes, por ejemplo, en el aspecto administrativo, el municipio y su aparato gubernamental son reconocidos por la puesta en marcha de prácticas innovadoras y otros procesos de cambio, cuyas características remiten a la paulatina adopción de nuevos modelos de gestión pública. En lo político, al municipio mexicano se le ubica como la cuna de la transición democrática y la alternancia política. Mientras que en los planos económico y social, la importancia del espacio local radica en la emergencia de ciudades estratégicas para el desarrollo socioeconómico, además de ser el entorno inmediato que podría favorecer la participación ciudadana y la consolidación de espacios públicos democráticos.

De este modo, el presente trabajo de investigación desarrolla el estudio de caso del municipio de Nogales, Sonora, en referencia a que los municipios fronterizos del norte de México y sus Ayuntamientos, señala Guillén (1996), han sido reconocidos como prototipos de modernización de los procesos administrativos tradicionales. En este sentido, se considera que el contexto del municipio fronterizo imprime una dualidad operativo-funcional para la gestión pública local, que define los procesos de cambio y los rasgos de las prácticas gubernamentales que en él ocurren. Peña (2008) señala que “el enfoque de la ciudad fronteriza como una unidad de análisis abre un abanico de posibilidades, toda vez

que permite mover la discusión del terreno de las relaciones internacionales (alta política) al de la planificación y las políticas públicas (política cotidiana)”. Aplicando lo anterior al estudio del caso de Nogales, la organización de los hallazgos de esta investigación es presentada en dos fases: la primera y objeto de este capítulo, corresponde al análisis de los procesos y funciones que realiza el gobierno municipal de Nogales y que son inherentes a la generalidad de los municipios mexicanos, obedeciendo al orden nacional instituido; mientras que para el capítulo siguiente, se reserva la presentación de aquellos que son particulares a su condición fronteriza y que corresponden a la hipótesis principal que motiva esta investigación.

Cabe señalar, que la perspectiva de este estudio contempla el supuesto de que *las prácticas de gestión dominantes en el gobierno municipal de Nogales remiten a la aparición de elementos característicos de la nueva gestión pública y de la gobernanza moderna*. Por ello, en este apartado se responde a las preguntas subyacentes al anterior supuesto, tales como: ¿qué tipo de gestión pública lleva a cabo el gobierno municipal de Nogales? y ¿cuáles son sus rasgos característicos? Es decir, en esta sección se presenta la experiencia del gobierno municipal de Nogales en relación a los modelos de Administración Pública que fueron expuestos en el primer capítulo. Para este cometido, se identifican inicialmente los factores político-administrativos que han impulsado las prácticas de gestión durante los trienios 2003-2006 y 2006-2009; tales factores son entendidos como elementos “endógenos”, en tanto que pueden ser encontrados también en municipios no fronterizos. De esta forma, la hipótesis que guía el actual capítulo se expresa: La alternancia política, la competitividad electoral, la voluntad política, la formación académica y experiencia profesional de los miembros Ayuntamiento, así como la capacidad

administrativa y financiera son factores que participan en la adopción de nuevas *prácticas de gestión pública en el municipio de Nogales*.

3.1 Introducción a Nogales: referentes históricos y situación actual

El municipio de Nogales está ubicado en el norte del Estado de Sonora, su cabecera es la población de Heroica Nogales, colinda al este con el municipio de Santa Cruz, al sur con Ímuris y Magdalena, al oeste con Sáric y al norte con los Estados Unidos de Norteamérica. Los referentes históricos del territorio que hoy comprende Nogales, datan la visita de José Romo de Vivar en 1650 y posteriormente, la presencia de Eusebio Francisco Kino desde principios del siglo XVIII, como parte de su misión evangelizadora y de la fundación de misiones y visitas en el área actualmente conocida como Sonora y Arizona. Sin embargo, la historia de lo que actualmente representa Nogales –regional, nacional e internacionalmente-, es posible ubicarla a partir de 1880, en el tercer periodo de la evolución de la frontera México-Estados Unidos, referida por Paul Ganster y David E. Lorey (2008), o bien dentro del estadio de *coexistencia* –comprendido de 1880 a 1920-, según Oscar J. Martínez (1994). En ambos casos, es a partir de entonces cuando Nogales emerge, crece y se configura para desempeñar una función esencial en el flujo de mercancías y personas entre México y Estados Unidos. El Presidente Manuel González (1880-1884) impulsó una política de creación de infraestructura, particularmente ferroviaria, que conectara al país con el exterior. En este sentido, uno de los primeros ferrocarriles construidos fue el de Sonora, eligiéndose como terminal fronteriza internacional el área del Arroyo Los Nogales en el distrito de Magdalena. En noviembre de 1882 se verificó la inauguración del ferrocarril de Sonora, poco después, el gobernador del estado Luis E. Torres ordenó la formación del plano de una nueva población y el proyecto

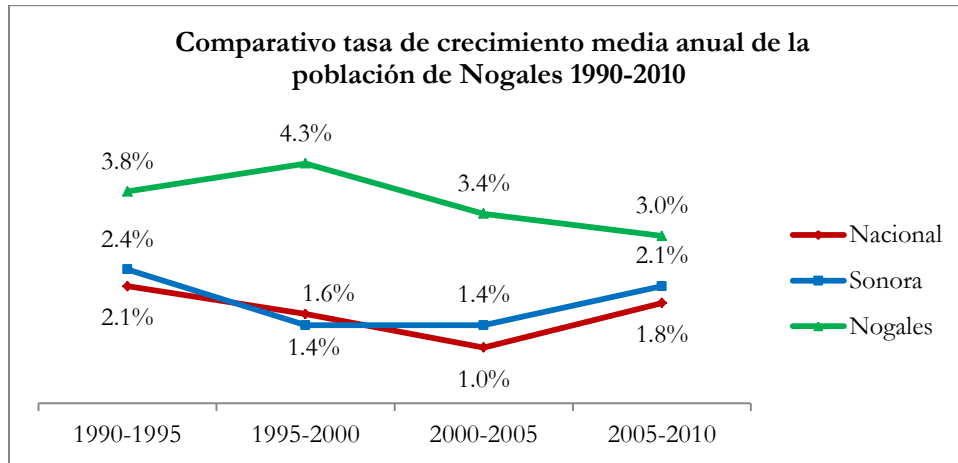
de fundo legal. Dos años más tarde, el dinamismo y crecimiento poblacional y comercial atraído al entrar en operación el ferrocarril, provocó que el poblado rebasara los 500 habitantes. Así, por decreto del gobernador Torres, el 9 de julio de 1884, Nogales se convirtió en municipalidad. “Al seguir creciendo las actividades y su población, para 1887, contaba con 1,484 habitantes y dos años después es declarado Villa por el decreto Número 64 del Vicegobernador Ramón Corral, el 13 de julio de 1889” (Grácida 1987). Finalmente, el 1º de enero de 1920 Nogales fue declarada ciudad.

La situación actual del municipio de Nogales puede ser abordada a través de cuatro vertientes: población, economía, condiciones ambientales y agenda pública. En relación a su población, ésta al igual que en otras ciudades de la frontera México-Estados Unidos, ha experimentado un aumento más acelerado que el resto del país y que la propia entidad, lo cual puede observarse en la **Gráfica 1** que presenta el comparativo de las tasas de crecimiento nacional, del estado y del municipio, y a través de la **Gráfica 2** que contiene el registro de la población total de Nogales a lo largo de poco más de un siglo. En cuanto al nivel de densidad poblacional de Nogales, este pasó de medio en el año 2000 ($50 \leq \text{densidad} < 100 \text{ hab/km}^2$) a alto para el cálculo de 2005 ($100 \leq \text{densidad} < 1000 \text{ hab/km}^2$); es decir de 89.15 hab/km^2 en 2000 a 110.33 hab/km^2 en 2005³⁴. Asimismo, resulta importante referir que este municipio es considerado como urbano grande³⁵ de acuerdo con la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); para 2010, el 96.48% de su población residía en la cabecera municipal.

³⁴ Según datos del Sistema Nacional de Información Municipal, disponible en: <http://www.snim.rami.gob.mx/>

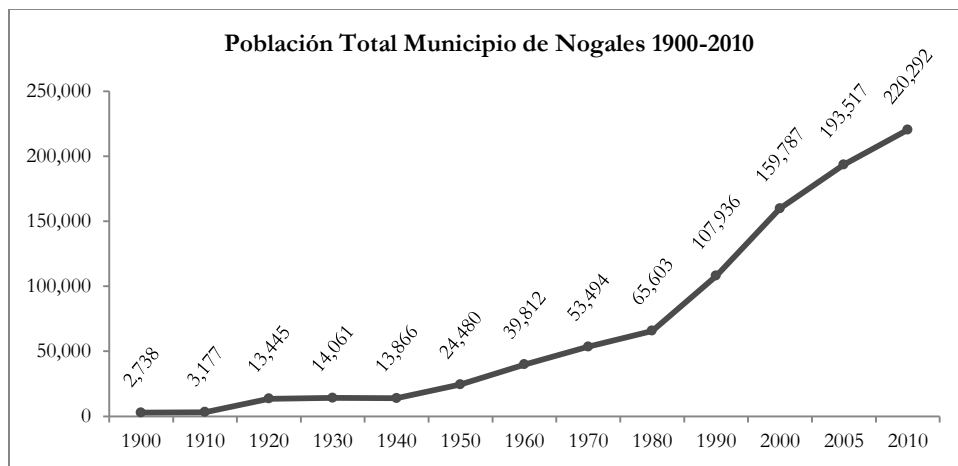
³⁵ Más de la mitad de la población reside en localidades de entre 100 mil y menos de 1 millón de habitantes.

Gráfica 1



Elaboración propia con datos de INEGI Censos de Población y Vivienda 1990, 2000 y 2010, Censos de Población y Vivienda 1995 y 2005.

Gráfica 2



Elaboración propia con datos de Ganster y Lorey (2008) y del Sistema Nacional de Información Municipal.

Entre las causas del acelerado aumento poblacional de Nogales, además ser resultado del crecimiento natural, sobresale la afluencia de migrantes provenientes del sur, que buscan en Nogales fuentes laborales y otros que utilizan éste punto fronterizo como el lugar de ingreso hacia Estados Unidos o bien, durante su retorno de éste. De esta manera, la población del municipio se compone significativamente por migrantes que se establecen temporal o permanentemente en él. Un ejemplo de ello, se sitúa en el Censo de Población y

Vivienda 2010, reportándose que del total de 220,292 habitantes en el año del levantamiento, 60,256 habían nacido en otra entidad federativa distinta a Sonora, 7730 eran nacidos en EE.UU., 250 en otro país y 4,218 no especificaron su lugar de nacimiento. Lo anterior expone que la población censada se integra casi en un 33% por personas no originarias del Estado de Sonora. Información adicional relativa al número de personas repatriadas de Estados Unidos y el punto de recepción a lo largo de la frontera, es provista por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración³⁶, entre 1995 y 2011 la cantidad de personas repatriadas a México a través de Nogales suma 1,371,932. En este referente temporal, Nogales ocupa la tercera posición en afluencia entre los lugares receptores de repatriados, sólo después de Tijuana y Mexicali.

Las características económicas del municipio se deben a la localización de Nogales como el principal puerto fronterizo de la región asociativa Sonora-Arizona y de forma más amplia dentro del Corredor Industrial Occidental –en la idea de Barajas Escamilla (1999a)³⁷-, que incluye las ciudades de Phoenix, Albuquerque, Denver, Tempe y Tucson en Estados Unidos, y las ciudades de Nogales, Agua Prieta y Hermosillo en México. En referencia a su posición económica estratégica, Golob et al. (2008) encontraron que Nogales es el puerto de entrada por el que ingresa a Arizona más de tres cuartas partes del tráfico comercial proveniente de México, y uno de los más grandes por el que llegan productos agrícolas a Estados Unidos. Similarmente, Kopinak (1996) define y caracteriza a Nogales de la siguiente forma:

Nogales is important less for its size than for its relationship to other places around it. It is the largest port of entry on the U.S.-Mexico border between Mexicali (the capital of Baja California) on the west, and Juarez, to the east. It is Arizona's (and Sonora's) largest port of entry. Nogales has never had an economic base of its own, but has always acted as an

³⁶ Véase: *Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa y punto de repatriación 1995-2011*, disponible en: http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Series_Historicas

³⁷ Referida por Kopinak (1996).

international port. It forwards agricultural commodities produced in Mexico to salad bowls in the United States and Canada, and passes agricultural machinery and farming supplies from the north to the growers. At least half of the winter produce in the United States enters the country through Nogales, making it the largest border crossing for produce in the United States (Kopinak 1996, 35-36).

Por otro lado, Nogales fue el primer municipio de Sonora donde se instaló la industria maquiladora, para 1988 más del 50% de la población económicamente activa del municipio laboraba en este subsector de la economía (Kopinak 1996, 39), y a pesar de que este nivel ha descendido, aun concentra el porcentaje mayor de la PEA municipal, calculada en 94,822 para 2010. El Censo Económico (2004) contabilizó 448 unidades económicas dedicadas a la manufactura, con un total de personal ocupado de 27,328. Por otro lado, resulta relevante señalar que el PNUD 2004 calculó el ingreso promedio anual ajustado en pesos era de \$68,512. También, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal –con base en el PNUD e INEGI- estimó que el producto interno bruto per cápita 2005 fue de 92,055 pesos a precios corrientes, mientras que el producto interno bruto municipal 2005 ascendió a 17,814,285,549 pesos a precios corrientes.

En lo concerniente a la situación ambiental, la dinámica poblacional así como el desarrollo industrial de la región fronteriza han derivado serias complicaciones para asegurar el desarrollo sustentable de los habitantes del municipio y de su ambiente. Nogales presenta deficiencias para proveer de la infraestructura necesaria ante el ritmo de crecimiento de su población y de la industria que aloja. Por ejemplo, en relación a los servicios públicos, CONAPO³⁸ estimó para 2005 que el porcentaje ocupantes en viviendas sin drenaje era de 0.83%, sin energía eléctrica 2.8% y sin agua entubada 21.52%. Mientras que para 2010 estos mismos aspectos se calcularon en 0.51%, 1.11% y 16.51%. Sin embargo, el crecimiento poblacional y el desarrollo industrial no sólo se traduce en el

³⁸ Para más información consúltese Índice de Marginación Urbana 2005 e Índice de Marginación por Entidad Federativa y Municipio 2010, en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion

incremento de la demanda de servicios públicos, sino que también ha provocado una serie de retos de carácter ecológico, dada la relación entre la salud de la población y la situación ambiental con lo relativo a la calidad del agua, la capacidad de su abastecimiento y de las condiciones del suelo y del aire.

La cuenca binacional del río Santa Cruz da la mayor parte de sustento, a través de la explotación de sus aguas subterráneas y subálveas, a las comunidades de Nogales, Sonora y Nogales, Arizona, así como a las comunidades rurales asentadas dentro de la cuenca. Esta cuenca no sólo ha sido sobreexplotada, también presenta contaminación por desechos industriales y por la filtración de aguas residuales producidas en ambos Nogales. Según Scott et al (2007), la demanda de agua para uso residencial, industrial y agrícola, también ha redundado en altos requerimientos de energía para poder producirla, distribuirla y tratarla.

El monitoreo de la calidad del aire en ambos Nogales a partir de 2001 y hasta el año 2007, reveló que el número total de días en que se excedió el estándar³⁹ de la calidad del aire por la presencia partículas suspendidas (PM₁₀) fue 17. En tanto que, por ozono (O₃) fue de 3 días dentro del mismo referente temporal⁴⁰. La presencia de estos factores que alteran la calidad del aire, tienen su origen tanto en la actividad industrial, así como también, en las limitaciones de cobertura de pavimento, la quema de llantas y basura, el aumento del patrón vehicular, etc.

En relación a las condiciones del suelo, Cervera y Lara (1996) encontraron que el ferrocarril constituye la zona de riesgo más grande de la ciudad, con un área total de

³⁹ El estándar binacional para el ozono es 0.08 ppm para un promedio de 8 horas y 50 µg/m₃ promedio anual para las partículas suspendidas.

⁴⁰ Para más información consúltese U.S. EPA Air Quality System (AQS) Database en: <http://www.epa.gov/usmexicoborder/indicators/air.html>

1077.84 hectáreas; lo que significa 53% de su área total expuesta a los descarrilamientos, con posibles derrames de sustancias altamente tóxicas y volátiles, como sosa cáustica, hexano, ácido sulfúrico y otras. El derrame de estas sustancias podría destruir la flora y fauna sobre la superficie, así como llegar a permear hasta puntos muy profundos, dañar las aguas subterráneas y diseminar la contaminación a grandes extensiones. Adicionalmente, Nogales evidencia problemas de contaminación del suelo debido a la disposición inadecuada de residuos y la acumulación de basura en distintos puntos de la ciudad, evidencia de ello es que en este municipio se halla uno de los sitios más grandes de llantas abandonadas, el cual contiene un aproximado de 150,000 pilas de llantas. El reporte Situación Ambiental en la Región Fronteriza (2006) señala que estas pilas de llantas favorecen la proliferación de mosquitos, roedores y otros agentes causantes de enfermedades como la malaria, el dengue y el virus del Nilo, además de representar un riesgo para la calidad del aire, suelo y agua en caso de incendio.

Como puede concluirse de este somero esbozo de la situación de Nogales, las cuestiones medulares que conforman la agenda pública, como en gran parte de los municipios fronterizos del norte de México, tienen que ver –directa o indirectamente- con problemáticas derivadas del fenómeno migratorio, la contaminación ambiental, la escasez de agua y energía, la falta de diversificación de la actividad económica, y las consecuencias de su localización fronteriza en temas de seguridad, comercio e infraestructura. De esta manera, la agenda pública de éste municipio fronterizo resulta compleja y por ende, demandante de acción multinivel e intergubernamental y muchas veces complementaria y compartida con los intereses y necesidades del otro lado de la línea divisoria internacional.

3.2 Cambios político-administrativos en el municipio 2003-2009

Como ya se adelantó, la Administración Pública que realiza el gobierno de Nogales, durante el tiempo de este estudio, no responde a aquel modelo tradicional, autoritario y pasivo. “Los tomadores de decisiones han enfrentado la necesidad de remplazar el curso acción de un gobierno tradicional por un nuevo modelo de gestión dinámico que busca otorgar sustentabilidad al proceso de cambio que actualmente vive este orden de gobierno” (Poom Medina 2007a, 73). Cabe aclarar, que los procesos de cambio de modelo, no resultan en la adopción inmediata y total de las nuevas tendencias, y admite la combinación y complementariedad de éstas en aras de alcanzar sus fines últimos: elevar la capacidad administrativa y política de los gobiernos locales ante un contexto altamente demandante y variable. No obstante lo anterior, para que estos cambios tuvieran lugar, fue necesaria la presencia de factores denominados “endógenos”, comprendidos como parte de las variables explicativas de la reconfiguración de la gestión pública local. Se considera que las evidencias empíricas sobre estos factores, contribuyen a la confirmación de los hallazgos presentados previamente por otros estudiosos del tema. En las páginas sucesivas, se contrastan algunas aportaciones teóricas y las evidencias empíricas que provee el caso de Nogales.

3.2.1 Competitividad electoral y alternancia política

Poom Medina (2007a) en su estudio para determinar los factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos entre 2000 y 2004, encontró que los factores con mayor poder explicativo son: la *competitividad electoral* –medido a partir del margen de victoria de los contendientes-, la *escolaridad de los alcaldes* –considerada como

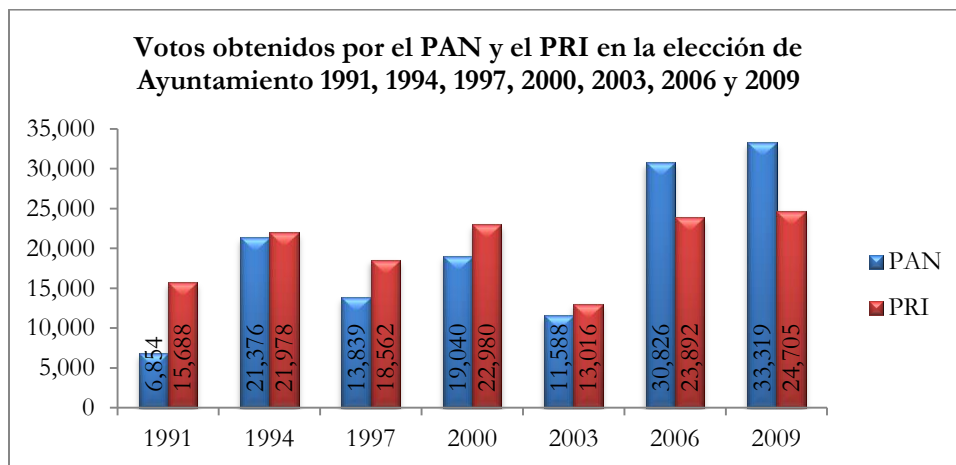
indicador proxy del liderazgo que muestran en su cargo-, la *descentralización* –observada a través de la magnitud de los ingresos municipales producto de transferencias federales-, el *tamaño del municipio* y el *índice de marginación*⁴¹. De esta manera, el autor señala que cuando se presentan elecciones muy competitivas con márgenes de victoria reducidos, existe una mayor probabilidad de implementar innovaciones. En torno a la escolaridad de los alcaldes, se indica que a mayor nivel de ésta, la capacidad de emprender innovaciones es más probable. Sobre la variable descentralización fiscal, se encuentra que “las transferencias de recursos federales son un fuerte incentivo para incrementar el número de programas de innovación” (Poom Medina 2007a, 97). Finalmente, el autor indica que los municipios de mayor tamaño poblacional y con grados bajos de marginación tienden a presentar más innovaciones en la gestión pública local.

La aplicación de la variable competitividad electoral al contexto de Nogales, remite la alusión de la historia política de Nogales, la cual –como en muchos otros municipios-, se caracteriza por el tránsito desde un sistema de partido hegemónico al bipartidismo, donde el PRI y el PAN han acaparado las preferencias del electorado en las últimas elecciones. Así, en el año de 1991, las elecciones del Ayuntamiento, fueron las últimas en evidenciar la hegemonía priista en el municipio. Para 1994, las elecciones municipales inauguraron un escenario bipartidista y de alta competitividad electoral, sin embargo, el PRI conservó el mando del gobierno. Las elecciones sucesivas, se caracterizaron por una distribución más o menos cercana en el número de votos obtenidos por estos partidos, con una tendencia a lograr mayores resultados por parte del PAN y disminuir el margen de victoria del PRI; en 2003, el PRI reunió el 31.46% de la votación, mientras que el PAN el 28% y por única vez,

⁴¹ Sobre este tópico, se señaló previamente que el municipio es considerado como Urbano Grande por el PNUD. Mientras que CONAPO, en las mediciones del índice de Marginación 2000, 2005 y 2010, cataloga a Nogales con un “muy bajo” grado de marginación.

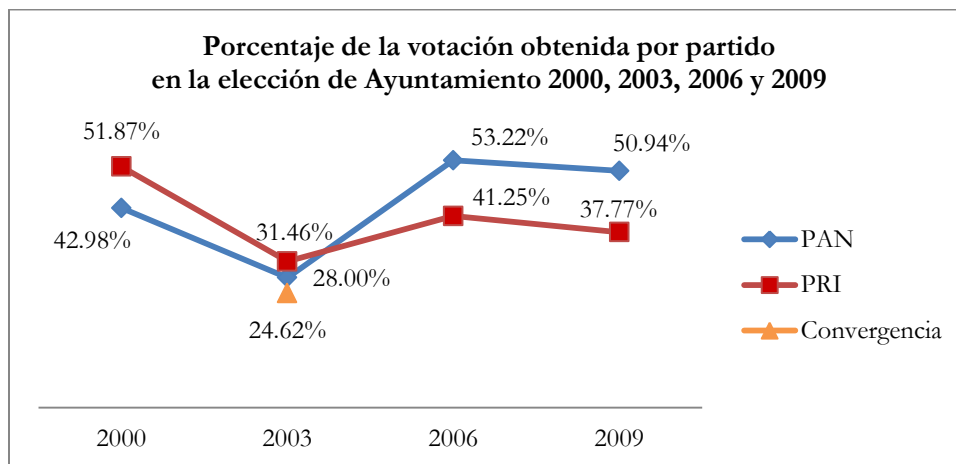
Convergencia se ubicaría como una tercera fuerza política en el municipio, con el 24% de las preferencias. Para 2006, la ventaja del PAN sobre el PRI suscitó la alternancia de partido, el primero logró el 53.22%, mientras que el segundo el 41.25%. En 2009, los resultados refrendaron el triunfo del PAN. Las **gráficas 3 y 4**, detallan lo anterior.

Gráfica 3



Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral, disponibles en: <http://www.ceesonora.org.mx/estadistica/index.htm>

Gráfica 4



Elaboración propia con datos del Consejo Estatal Electoral, disponibles en: <http://www.ceesonora.org.mx/estadistica/index.htm>

Para esta investigación, resultan sobresalientes la competitividad electoral de 2003, la alternancia política registrada en 2006 y la continuidad panista en 2009. La importancia

del este escenario político, es vinculada por varios estudiosos de tema, con los cambios en la gestión pública y la inclinación del voto, cuestiones que se observan presentes en Nogales. Esto se debe, según Espinoza Valle (2000) a que “la incertidumbre del sufragio ha obligado a una mayor competencia política, lo que coloca en el centro de las estrategias partidarias la vinculación con la ciudadanía”, ya que “una mala gestión pública puede ser una factura que pase la ciudadanía en la siguiente elección”. El autor encuentra que en el caso de Baja California “dos de los resultados tangibles de la primera alternancia a nivel estatal fueron, sin duda, la pérdida de certidumbre electoral y la revaloración del voto como medio de cambio político (Espinoza Valle 2000, 62).

En relación a Sonora, Poom (2007b) señala que la entidad sufrió retardos para contar con un sistema electoral competitivo, con las reglas necesarias “para transitar de un panorama en que la gestión pública, restringida a la administración de recursos, pasara a un escenario donde los partidos políticos pusieran a prueba su trabajo como factor importante, para alcanzar un mejor desempeño electoral” (Poom Medina 2007b, 10-11). En el escenario de la competitividad electoral de Sonora, la alternancia de partidos que redibuja el mapa político en los municipios desde 1997, es sugerido como resultado de la evaluación que hace el electorado, por medio del voto, al desempeño del gobierno y de los espacios otorgados por este a la participación ciudadana. Poom sostiene que teórica y empíricamente, la competitividad electoral origina también una agenda gubernamental de igual tono, que mejora la gestión pública local, “por ejemplo, Aguascalientes, Torreón, Guanajuato, Ciudad Juárez y Hermosillo son electoralmente competitivos, y sus programas han sido replicados por otros gobiernos locales debido al desempeño positivo de su gestión” (Poom Medina 2007b, 19). El autor concluye afirmando que “el mecanismo del

voto es útil para obligar a los candidatos o funcionarios a mejorar su trabajo” (Poom Medina 2007b, 19).

Por otra parte, se considera que la alternancia política ha creado un nuevo contexto para desarrollar la capacidad de gestión intergubernamental. Al respecto, Tonatiuh Guillén (2007) señala la importancia de la alternancia para la configuración del federalismo actual en México. A través de un esbozo histórico, el autor señala que durante la mayor parte del siglo XX, el sistema político mexicano fundado en un sistema de partido hegemónico y en un gobierno centralista y autoritario, impedía la aplicación real del modelo federal constitucionalmente establecido. Lo anterior implicó que las entidades federativas y los municipios tuvieran limitadas capacidades institucionales para decidir libremente sus propias políticas y asuntos de interés. En los años 80s, el centralismo del poder presidencial alcanzaba su punto más extremo y, a la par, sobrevenía una severa crisis económica. Ante este escenario, comenzó la restructuración del gobierno federal que incluiría una paulatina descentralización política y administrativa. Asimismo, esa década se caracterizó por movilizaciones ciudadanas pro democratización que marcaron la pauta para el inicio de los procesos de transición democrática que permitieron la alternancia política en los gobiernos municipales, estatales y federal, sucesivamente. Guillén afirma,

En buena medida, en las sociedades municipales y en los ayuntamientos fueron cimentadas las bases de la actual democracia. La alternancia política fue un evento de gran trascendencia para la evolución contemporánea del sistema federal [...] La diversidad política apoyó a la diferenciación institucional y el surgimiento de la política intergubernamental, implícita en el modelo federal y cohibida previamente por el centralismo político (Guillén López 2007, 85).

3.2.2 Características educativas y profesionales del gabinete

En el contexto de transición democrática y alternancia política, esta nueva dinámica intergubernamental impone ciertamente, la necesidad de nuevos arreglos entre los órdenes

de gobierno ante su conformación plural. En el frecuente escenario de gobiernos yuxtapuestos⁴² de la actualidad, se hace imprescindible contar con amplias capacidades para relacionarse y gestionar intergubernamentalmente. Estas y otras capacidades, remiten a la necesidad de que los funcionarios municipales posean liderazgo, iniciativa y voluntad política. De esta forma, Montes de Oca y Bandera (2008, 147) apuntan que “la capacidad de gobierno es una capacidad de liderazgo ponderada por la experiencia y los conocimientos en ciencias y técnicas de gobierno, es una capacidad de conducción o dirección que se acumula en la persona del líder, en su equipo de gobierno y en la organización que dirige”. Por ende, se entiende que la capacidad de gobierno depende en gran medida de la formación académica y de la experiencia profesional de las personas a cargo. En un estudio sobre las prácticas gubernamentales y su relación con el sector de extracción de los funcionarios municipales, Rodolfo García y Gerardo Rivera (2001), encontraron que:

“al interior de los municipios mexicanos existen tres grupos: a) municipios donde la extracción de sus funcionarios es netamente del sector público; b) municipios que tienen un perfil de funcionarios con una mezcla sector público-sector privado; y c) municipios donde los equipos de trabajo provienen exclusivamente del sector privado. Este fenómeno nos habla de que los municipios pueden estar orientando sus gestiones hacia prácticas de mercado, pues existen 19 casos de municipios cuyos mandos medios y superiores surgen totalmente del sector privado contra 21 que provienen en su totalidad del sector público”.

En el mismo sentido, Ramos García (2007) observa que en una de las tendencias que caracterizan a los municipios mexicanos en términos de cambio de gestión es asociada “a una gestión moderna basada en la nueva gestión pública (NGP)”. Ramos García refiere el estudio de Cabrero (2003), quien estimó:

“que alrededor de la mitad de los gobiernos mexicanos en México se orientaban a programas asociados con la atención al usuario en trámites con la administración municipal y en la certificación en sistemas de calidad. También en esos municipios se integraba o

⁴² El concepto de gobiernos yuxtapuestos o fenómeno de la yuxtaposición política, se utiliza para referir los casos en que los distintos órdenes de gobierno son dirigidos por partidos diferentes.

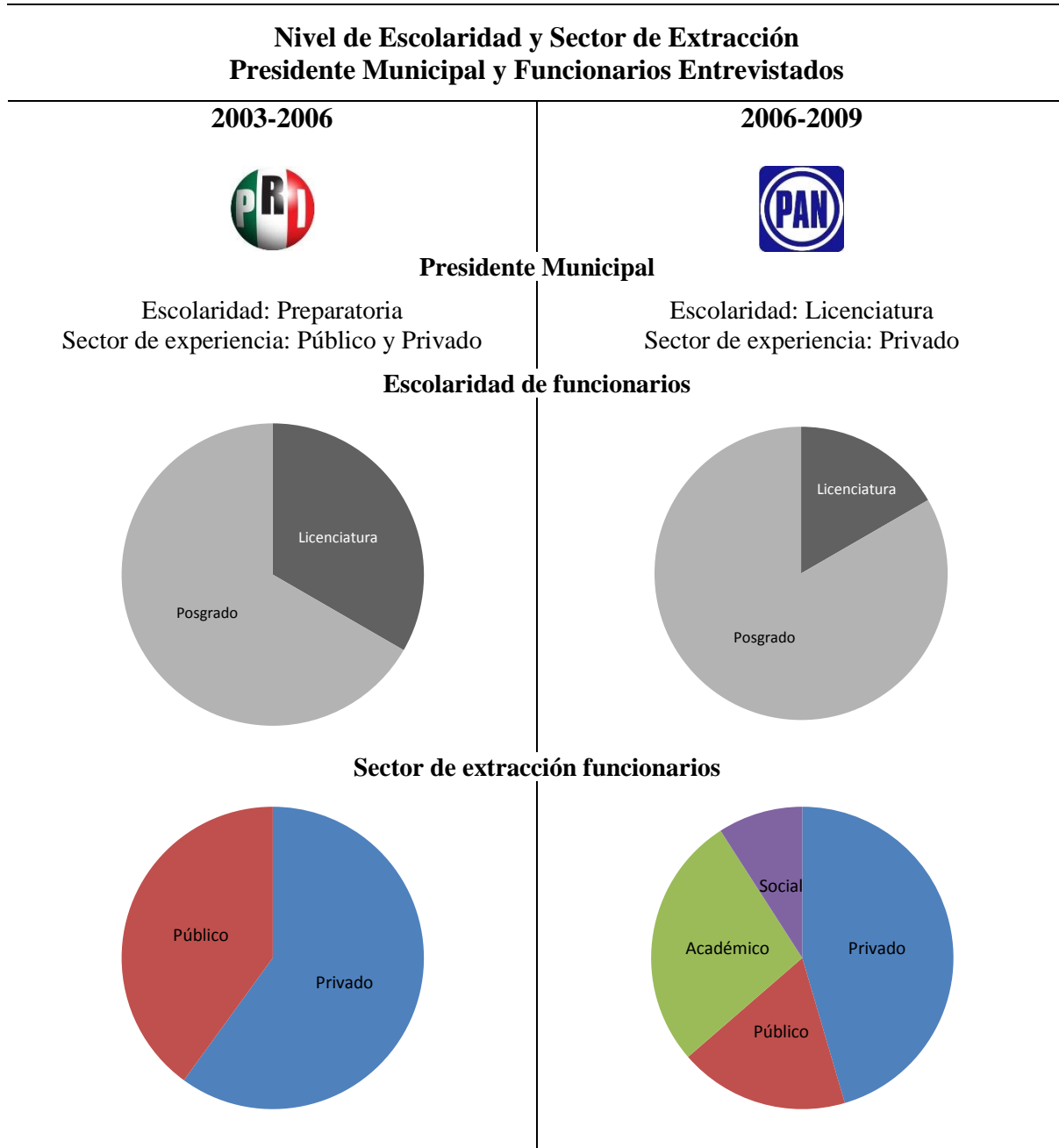
coexistía otro proceso de reforma más amplio que buscaba fortalecer la democratización de la estructura municipal de gobierno, es decir, que promovía una nueva forma de gobernanza local; por ejemplo, integración de consejos ciudadanos en las decisiones del gobierno municipal. *Estos cambios se pueden explicar en gran medida porque el perfil de los alcaldes es de mayor escolaridad y provenían del sector privado* [cursivas más]. Este perfil en la gestión local se manifiesta especialmente en municipios del norte y centro del país (85 por ciento) y gobernados por el PAN y el PRI (Cabrero, 2003)” (Ramos García 2007, 28).

Entonces, si la capacidad de gobierno depende en gran medida de la formación y experiencia de los integrantes del gobierno municipal, esto explica por qué en Nogales, durante la administración 2006-2009 se desarrollaron más procesos de cambio en la gestión pública que en la precedente. Los atributos conferidos al nivel de escolaridad y sector de extracción de los funcionarios municipales pueden apreciarse de forma comparativa en los dos trienios que componen el estudio:

- i) Mientras que para el referente 2003-2006, el presidente municipal contaba con un nivel de escolaridad de educación media-superior, pero con una trayectoria tanto en el servicio público como en el sector privado; para 2006-2009, el alcalde poseía una formación académica como licenciado en administración de empresas y una experiencia profesional neta en el sector privado.
- ii) Igualmente, de los titulares de las dependencias que fueron entrevistados, refirieron para en el trienio 2003-2006, contar con grado de licenciatura o superior y provenir de los sectores público y privado. Por su parte, en 2006-2009, los funcionarios respectivos, manifestaron contar con licenciatura y en su mayoría con maestría en áreas afines a la función de la dependencia que tenían a su cargo, pero además sobresale para el periodo, que éstos no sólo contaban con experiencia en el sector público, privado o ambos, la mitad de ellos también provenían del sector académico, mientras que uno contaba con una mezcla de

los anteriores, así como práctica en el ámbito social. La **tabla 4** presenta un resumen comparativo de la distribución de estos factores.

Tabla 4



Elaboración propia

3.2.3 Capacidad administrativa y financiera

Como ya se señaló, en el estudio de Poom (2007a), se muestra que los recursos recibidos por los municipios bajo el concepto de participaciones y aportaciones federales, tienen un efecto positivo, pero bajo, en el número de innovaciones implementadas. Sin embargo, otros autores argumentan que a menor dependencia de las transferencias de fondos federales y mayores ingresos propios, los municipios incrementan su capacidad financiera y administrativa, lo cual les permite adoptar nuevas prácticas con más libertad.

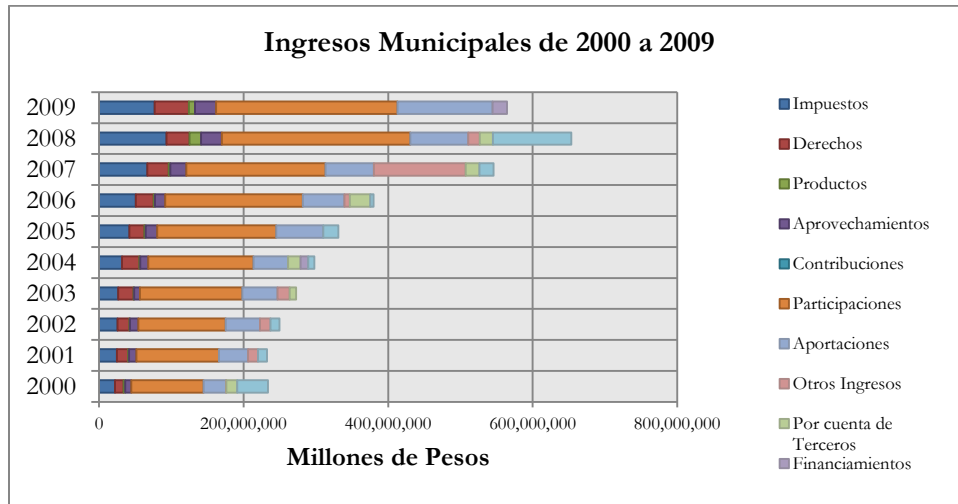
Al analizar las tendencias de los municipios mexicanos para implementar procesos de cambio en su gestión local, Ramos García (2007) indica que algunos de éstos limitan sus cambios a mejoras bajo una visión convencional o tradicional de la administración pública, la razón de ello, es que “son municipios con una baja autonomía financiera y se manifiesta especialmente en el centro y sur del país y en gobiernos del PRI” (Ramos García 2007, 28). En contraparte, Guillén et al (1996, 133) señalan “que una de las características esenciales de los municipios fronterizos de gran escala es su significativa independencia del contexto estatal o nacional para explicar su perfil institucional en variables como empleados y finanzas, debido a la importancia de recursos propios”. Los autores plantean que la situación institucional de los ayuntamientos se encuentra en función de la entidad federativa en que se ubiquen, por ejemplo: “de los organigramas puede inferirse que estados como Nuevo León y Coahuila han promovido directa o indirectamente más cambios en las administraciones municipales, comparados con estados como Chihuahua o Tamaulipas” (Guillén López, Ordóñez Barba y Reyes Santos 1996, 122).

Al situar estos referentes en el caso de Nogales, se observa que en la última década, las transferencias de recursos federales y estatales conforman la mayor parte de los ingresos totales del municipio, con un promedio de 63.7% en el periodo que comprende los

ejercicios fiscales de 2000 a 2009; observándose expresiones extremas cercanas al 70% en 2003 y 2005, y una mínima del 47.6% en 2007. Tales variaciones, se hallan estrechamente ligadas a la capacidad de los funcionarios municipales para hacerse de fuentes alternativas de financiamiento y para elevar la recaudación propia. En este sentido, destacan dos aspectos de Nogales: el primero, constituido por los esfuerzos para mejorar los ingresos propios durante la Administración 2006-2009, y segundo, la utilización de fuentes alternativas de financiamiento de origen crediticio y por emisión de deuda durante los dos trienios que comprende el estudio. De 2006 a 2009, en materia de impuestos sobresalen las medidas para eficientar la recaudación del predial, aplicando programas de descuento por pago oportuno y descuentos en recargos. En lo que respecta a los derechos, se estableció el cobro por procesamiento de desechos sólidos y por recolección de basura. Por otra parte, las fuentes alternativas de financiamiento municipales fueron créditos otorgados por el Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN) a través de la Corporación Financiera de América del Norte (COFIDAN)⁴³ para el proyecto de pavimentación integral y para equipamiento de servicios públicos, y un crédito del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Los recursos obtenidos de estas dos instituciones se contemplan en el rubro de “otros ingresos” y al igual que el financiamiento obtenido del Fideicomiso del Arroyo Los Nogales, constituyen los documentos y cuentas por cobrar a largo plazo. Las **gráficas 5, 6 y 7**, detallan la estructura de las finanzas públicas municipales.

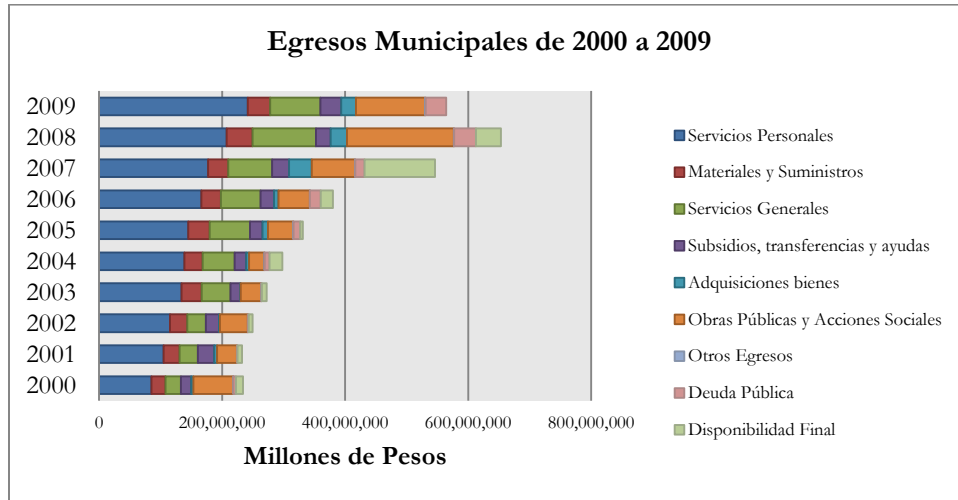
⁴³ El COFIDAN es una institución financiera que canaliza los recursos provenientes del BDAN hacia los estados y municipios mexicanos.

Gráfica 5



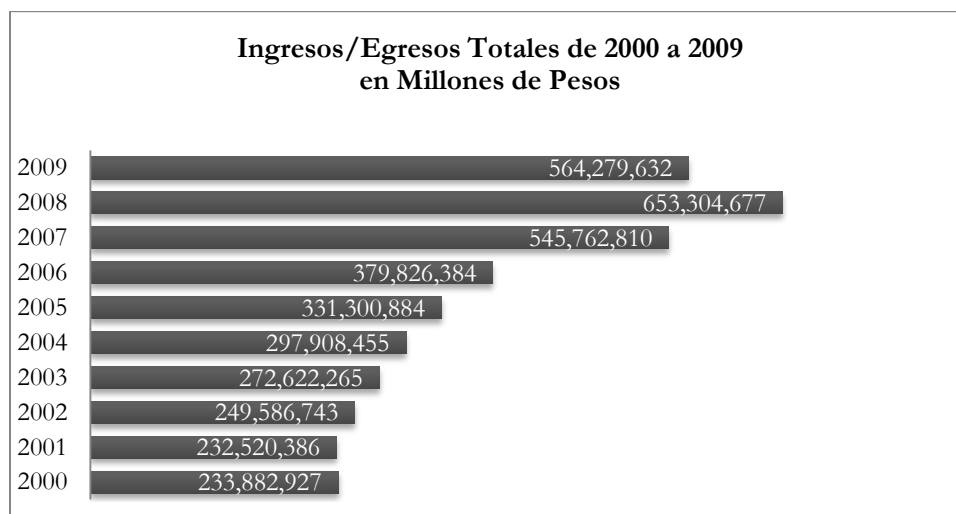
Elaboración propia con datos del INEGI:
Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Gráfica 6



Elaboración propia con datos del INEGI:
Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.

Gráfica 7



**Elaboración propia con datos del INEGI:
*Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales.***

En torno al endeudamiento, el Ayuntamiento de Nogales presentó el estado de la deuda pública, directa e indirecta, con el sistema bancario nacional al 28 de febrero de 2009, la cual asciende a \$252,288 millones de pesos, cuyos plazos de pago oscilan entre los 10 y los 18 años⁴⁴. Algunas observaciones interesantes acerca de la calidad crediticia y financiera del municipio fueron hechas por Moody's de México S.A. de C.V. el 1º de diciembre de 2009 y Fitch Ratings S.A. de C.V. en noviembre de 2008; la primera otorgo la calificación A2.mx, lo cual significa que el emisor de la deuda –en este caso el Municipio de Nogales- presenta una capacidad crediticia por arriba del promedio con relación a otros emisores mexicanos. En tanto que la segunda, calificó al municipio con BBB+ (mex) Triple B más, en la escala nacional: adecuada calidad crediticia. En el ejercicio 2008 la calificadora resalta como puntos positivos los siguientes:

- Adecuados y crecientes niveles de recaudación local, con alto potencial de crecimiento.
- Control del gasto operacional.
- Mejora significativa del ahorro interno y los nivel de inversión municipal,

⁴⁴ Documento disponible en: http://www.transparencianogales.gob.mx/transparencia_new2.php?id=1&tipo=4

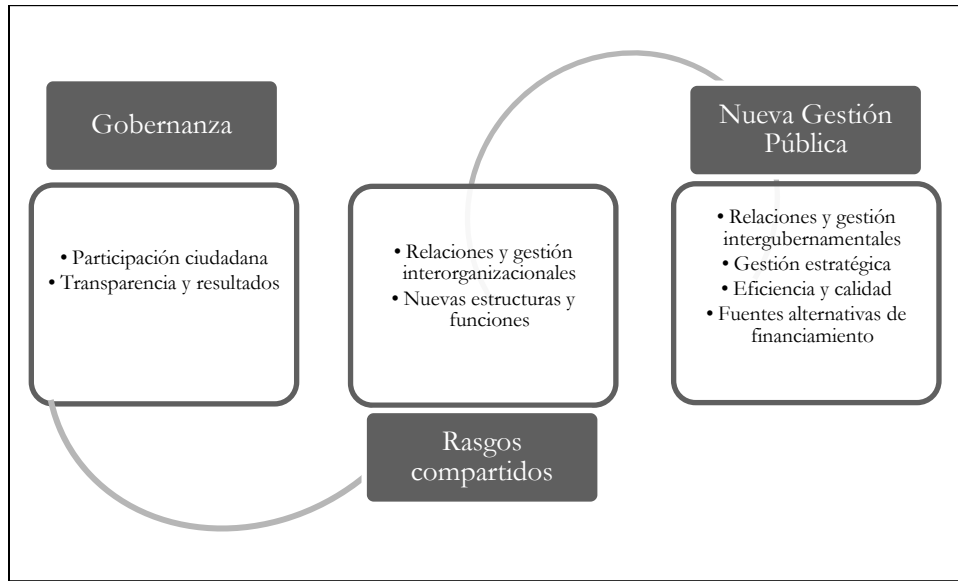
- Buena gestión de recursos federales, estatales e internacionales que complementan la inversión realizada por el municipio (Consultora Dinámica del Noroeste, S.C. 2009).

El crecimiento presupuestal del municipio, notoriamente registrado en 2007, da cuenta de un similar aumento de la capacidad financiera y administrativa del municipio, cuyos resultados fueron impresos en los programas impulsados y en los procesos de cambio registrados. Asimismo, se refrenda que el impulso otorgado a los cambios en la gestión pública de Nogales, observan un origen político que radica en la competitividad electoral y en la alternancia de partido, así como en un componente individual, puesto sobre la formación y experiencia profesional de los funcionarios municipales.

3.3 Características de la gestión pública nogalense

En un intento de proveer un diagnóstico analítico de la gestión pública en Nogales de 2003 a 2009, los factores antes expuestos, se conciben estrechamente ligados con las prácticas de gestión dominantes, las cuales se observan a la luz de los principales supuestos y características de la Nueva Gestión Pública y de la Gobernanza Moderna. En consecuencia, se muestran las siguientes temáticas con su respectivos referentes empíricos: relación gobierno-sociedad, relaciones intergubernamentales, relaciones interorganizacionales, guía de principios, gestión estratégica, nuevas formas organizacionales y funcionales. La **Figura 1** presenta las principales características de la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza Moderna, así como las orientaciones que se consideran compartidas por ambos modelos. Estos elementos conforman los procesos de cambio que analiza este estudio, y a partir de los cuales se describen los rasgos característicos de la gestión pública de Nogales entre 2003 y 2009.

Figura 1. Marco de análisis de los modelos de A.P. en Nogales



Elaboración propia.

En el periodo comprendido en este estudio, 2003-2009, Nogales registró dos trienios de gobierno, el primero de 2003 a 2006, bajo el mandato del C. Lorenzo de la Fuente Manríquez del Partido Revolucionario Institucional y de 2006 a 2009 bajo la dirección del C. Marco Antonio Martínez Dabdoub del Partido Acción Nacional. En ambos casos, se rescatan contribuciones al cambio organizacional, directivo y operativo del gobierno municipal, pero estos son mayormente observados en el segundo período; por consiguiente, se sugiere una atención cuidadosa de los referentes temporales que se enfatizan dentro de cada uno de los temas abordados enseguida.

3.3.1 Mecanismos de participación ciudadana

Producto de las entrevistas a miembros de los gobiernos municipales 2003-2006 y 2006-2009 y de los informes de gestión, es posible establecer que la segunda administración otorgó gran importancia al estrechamiento de la relación gobierno-sociedad.

Guillermina Gutiérrez, encargada de la Coordinación de Participación Ciudadana y de la Coordinación de Programas Sociales durante la administración 2006-2009 y Directora de Desarrollo Social Municipal de 2009-2012, respondió de la siguiente manera a la pregunta ¿qué elementos considera distintivos de la administración para la que usted laboró respecto a gobiernos anteriores?: “el contacto con la gente, el presidente municipal siempre decía: participación ciudadana es el alma, corazón, ombligo, pies, brazos, manos y ojos del Ayuntamiento” (Gutiérrez 2009). Con la creación de la Coordinación de Participación Ciudadana al inicio de la administración 2006-2009, se incorpora a la estructura orgánica del gobierno municipal una unidad que vincula a funcionarios y empleados públicos con los ciudadanos. Los principales esquemas de participación ciudadana a cargo de esta coordinación fueron:

- 1) La realización semanal de los *Miércoles Ciudadanos*, encabezados por el Presidente Municipal y todos los funcionarios de primer nivel, los ciudadanos tuvieron acceso directo y cara a cara con el representante de la unidad gubernamental con la cual deseen gestionar o hacer una petición.
- 2) La *línea de atención ciudadana 072*, donde se reciben quejas, reportes y denuncias para ser turnadas a la instancia correspondiente para su seguimiento.
- 3) La asociaciones de vecinos AVES, formados por 8 miembros –presidente, secretario, tesorero, comisionados de deporte, juventud, obra pública, seguridad pública, cultura, mujer, adultos mayores-, se organizan y coordinan para llevar a sus colonias obras, servicios, eventos, etc. El saldo final de creación de AVES al término del periodo 2006-2009 fue de 160⁴⁵.

⁴⁵ El presidente municipal 2006-2009 refirió a este respecto: “muy interesante porque no pudimos hacer organizaciones de vecinos en las colonias de mayores ingresos, en un momento hicimos una evaluación y el

En palabras del presidente municipal 2006-2009, dos fueron los principales mecanismos de participación social: las *Asociaciones de Vecinos* y los *Consejos Ciudadanos*. Estos últimos, según el artículo 7 del Reglamento de los Consejos Ciudadanos del Municipio de Nogales, Sonora: son [...] órganos descentralizados de consulta, asesoría, fiscalización, gestoría, opinión y proposición de cada Secretaría y cada Dirección de la Administración Municipal, incluyendo en todos los casos, las paramunicipales. Y según el artículo 11 de este mismo reglamento:

[...] estarán formados por representantes de los siguientes organismos que se mencionan de manera enunciativa más no limitativa: Consejo Empresarial de Nogales, Canaco Servytur Nogales, Canacintra, Canirac, Asociación de Hoteles y Moteles de Sonora AC, Asociación de Maquiladoras de Sonora, CENAC, ARINAC, Asociación de Agentes Aduanales, Sindicatos, Colegios de Profesionistas, Sociedades o Asociaciones Civiles, Clubes de Servicio y Asociaciones Religiosas, y otras de naturaleza similar (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora 2006-2009).

De esta forma se integraron un total de 16 Consejos Ciudadanos: Desarrollo Económico; Desarrollo Social; Desarrollo Social, Arte y Cultura; Educación Básica; Educación Media y Media Superior; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Consulta y Participación de la Comunidad en Seguridad Pública; Transparencia; Desarrollo Social-Sector Salud; Protección Civil; Limpia y Mejoramiento Ambiental; Apoyo al Deporte; Consultivo del Instituto Municipal de Investigación y Planeación; Consultivo de OOMAPAS; Catastral Municipal; y Patronato D.A.R.E.

En relación a estos Consejos, las siguientes frases se retoman del Informe de Gobierno 2008:

Un gobierno es realmente ciudadano si lleva a su mínima expresión el aparato burocrático y aumenta la presencia de ciudadanos en las decisiones de la administración. Es por esto que no sólo nos hemos volcado a trabajar unidos a los ciudadanos en sus espacios, sino que hemos involucrado a los ciudadanos en el ámbito gubernamental. Los consejos ciudadanos en cada una de las áreas de trabajo son una voz esencial a la hora de tomar decisiones. Esto

nivel académico de los directivos de las asociaciones de vecinos era 4° de primaria y ese fue para mí un compromiso con ese nivel académico y social” (Martínez Dabdoub 2009).

en el mundo moderno se llama Gobernanza (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009 2008, 28).

Por otra parte, uno de los programas más destacados en este sentido, fue el llamado *Adopta Nogales*, el cual invitaba a los vecinos, empresas y organizaciones civiles a adoptar espacios públicos, espacios educativos y conceptos tales como prevención de drogas, embarazos en adolescentes, etc. Este programa despertó un gran interés por parte de la ciudadanía en general y puede verse como un mecanismo que fomenta la corresponsabilidad del gobierno y la sociedad. De forma paralela al *Adopta Nogales* se implementó también el programa *Dale un giro a Nogales*, que buscaba estimular el cariño a la ciudad a través de la limpieza, apoyándose para ello en tres aspectos primordiales: 1) no tirar basura en las calles, 2) sacar la basura sólo el día programado en la ruta del camión recolector, y 3) mantener limpio el frente de las casas. En este cometido, se implementaron medidas coercitivas a quienes arrojaron basura o una colilla de cigarro en la calle; sin embargo, “el objetivo no era castigar, sino difundir que es un delito ensuciar nuestra ciudad” aclaró el Presidente Marco Antonio Martínez durante la entrevista.

Entre otros instrumentos y prácticas de participación ciudadana e interacción gobierno-sociedad, se encuentran:

- 1) El 25 de enero de 2006 (año electoral), se convocó a la ciudadanía sin distinción de partidos a una jornada de planeación. Martínez Dabdoub indicó “hicimos una planeación pensando no como gobierno, sino como ciudadanos”.
- 2) Ya como Ayuntamiento Constitucional 2006-2009, realizaron una consulta pública ciudadana para poner a consideración de la ciudadanía el cobro de 15 pesos cada 12 meses por recolección de basura, recursos que se utilizarían en la compra de nuevos camiones recolectores.

- 3) El Programa *Tardes de Barrio*, donde el Presidente y su equipo de colaboradores realizaban visitas a las colonias, a fin de tener un acercamiento mayor con las necesidades de la gente.
- 4) Las *Campañas de Limpieza*, donde el presidente, funcionarios y vecinos de las colonias, realizaban la limpieza de calles, lotes baldíos y casas abandonadas.

En lo que respecta a la administración 2003-2006, no existen referentes específicos sobre el diseño o implementación de un mecanismo o programa definido para incorporar la participación social. Durante las entrevistas al presidente municipal y a algunos funcionarios de aquel trienio, aparecieron algunas referencias de la coparticipación de vecinos en la realización de obras públicas⁴⁶, y también se mencionó la “realización de algunos foros y consultas ciudadanas en relación al proyecto de Pavimentación Integral, a la nueva Ley de Desarrollo Urbano 254, a la nueva Ley de Obras Públicas, y para dar a conocer los proyectos de los distribuidores viales en la ciudad” (Navarro Velarde 2009).

3.3.2 Relaciones y gestiones intergubernamentales

La administración 2003-2006, se define a sí misma como gestora de grandes obras y proyectos. Lorenzo de la Fuente se refirió de la siguiente forma a esta experiencia:

El trabajo que hicimos... gestionar todas las obras que se han hecho, desde los pavimentos, drenaje, planta tratadora. Todo eso lo gestionamos nosotros, que a alguien más le tocó hacerlas, ¡qué bueno! Nosotros veíamos hacia el futuro, una solución que le sirva a Nogales por lo menos 20 años. Nos tardamos 2 años para gestionarlo, lo bueno es que lo iniciamos (De la Fuente Manríquez 2009).

⁴⁶ Referido por Lorenzo de la Fuente, Presidente Municipal 2003-2006.

En consecuencia, se entiende que estas gestiones estuvieron enmarcadas en el establecimiento de vínculos relacionales con otros ámbitos de gobierno. El mismo Presidente Municipal dijo “a todos los niveles nos echaron la mano” y en algún momento de la entrevista subrayó que incluso el entonces gobierno de Vicente Fox, sin importar las diferencias partidarias, les brindó un gran apoyo. Ejemplos de estas relaciones intergubernamentales se muestran a continuación.

En materia de desarrollo social, el encargado de esa Dirección Luis Alberto López Mazón, indicó que atrajeron el programa *Hábitat* del Gobierno Federal, lo que permitió la construcción de centros comunitarios en las zonas de mayor pobreza de la ciudad, así como también brindar cobertura de agua potable, drenaje, alcantarillado, electricidad a muchas colonias. Por otro lado, a través de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora (SEDESON), se puso en marcha el programa *Vamos con Ellos*, y se otorgaron lentes y tratamientos para la corrección de defectos visuales. De ahí que el titular de la Dirección de Desarrollo Social observa que su área “ha tenido un desarrollo más sostenido” (López Mazón 2009) en relación a trienios precedentes.

En Planeación Urbana, Juan Roberto Navarro Director de la Dependencia, nos refiere el estrechamiento relacional con la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por medio de *Hábitat*, como programa piloto en la ciudad, que permitió la determinación de los *polígonos hábitat*⁴⁷. Otro de los logros en gestión intergubernamental fueron rumbo a la creación de la línea SENTRI (Secure Electronic Network for Travelers Rapid Inspection) donde se recibió apoyo legal y técnico por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). De igual forma, Juan

⁴⁷ Zonas de la ciudad con mayor concentración de hogares en pobreza que no disponen de agua, drenaje y luz.

Navarro destaca la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado (SIDUE), así como de Protección Civil de la entidad.

En adición a lo anterior, Bernardo Hodgers, Director de Obras Públicas 2003-2006, anota la importancia de la relación con la Comisión Nacional del Agua y de Protección Civil del Estado, además de la obtención de asfalto, gasolina y diesel por medio de un programa de Petróleos Mexicanos (PEMEX). En referencia a esta última instancia, Hodgers subrayó que estos apoyos no llegan sino que se requiere buscarlos, destacando con ello el grado de gestión que requirió la obtención de ayuda de las diferentes instancias.

Otras importantes relaciones y gestiones señaladas por el Presidente De la Fuente, fue la presencia de una gran cooperación entre su gobierno y el Centro de Control, Comando, Comunicación y Cómputo (C4) de Nogales, además de la reestructuración de la deuda del *Fideicomiso del Arroyo Los Nogales* con BANOBRAS.

En lo que respecta a la administración 2006-2009, el Presidente Municipal señaló que su gobierno buscó el acercamiento intergubernamental con la Presidencia de la República y otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, la Banca de Desarrollo y el Gobierno del Estado (Martínez Dabdoub 2009). Resulta trascendente distinguir que de forma contraria a la experiencia 2003-2006, las relaciones intergubernamentales del trienio 2006-2009 se inclinaron más hacia las dependencias y organismos del gobierno federal, y menos hacia el gobierno del Estado. La explicación de esta situación se encuentra en que la alternancia política registrada por primera vez en la historia del municipio, significó la llegada al gobierno municipal de un partido político opuesto al del Gobernador; a pesar de ello, se pueden rescatar algunas experiencias notables de la relación municipio-Estado.

En la Dirección de Planeación Control Urbano y Ecología, su titular Romina Castaños, nos señaló que a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de la Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable del Estado (CEDES) se logró llevar a cabo el *Programa de Ordenamiento Territorial y Ecológico de Nogales* y el *Programa de Desarrollo Urbano 2009-2030*. Por medio del Instituto Nacional de Ecología, se gestionó la realización de un programa de monitoreo del aire sobre la emisión de partículas de vehículos en Nogales y a través del CEDES, se obtuvo el un financiamiento para llevar a cabo un monitoreo diario de la calidad del aire. Romina Castaños ha observado que en cuanto a planeación son las dependencias nacionales las que proporcionan mayor apoyo.

La Secretaria de Desarrollo Urbano, Claudia Gil Anaya hizo notar que la dependencia estatal con la que se tuvo más acercamiento durante su gestión fue CEDES, quien les proporcionó las autorizaciones para proyectos de residuos sólidos, pavimentación y relleno sanitario. En orden consecutivo, la segunda dependencia estatal de la que recibieron algún apoyo fue la SIDUE, y en tercer lugar, se obtuvieron algunas transferencias de recursos federales a través del Instituto Sonorense de Cultura. La Secretaria Gil destacó también, el apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con recursos del *Fideicomiso para Coadyuvar al Desarrollo de las Entidades Federativas y de los Municipios*, la Comisión Nacional del Deporte con recursos para espacios deportivos, SEDESOL por medio de *Hábitat* y del *Programa de Rescate de Espacios Públicos* y otros recursos provenientes de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), SEMARNAT, SCT, entre otros⁴⁸. Claudia Gil destacó:

⁴⁸ A través del Fideicomiso Operador del Parque Industrial de Nogales (FOPIN), el municipio recibe el pago de derechos derivados de la renta de este parque industrial. Estos derechos reciben un empate en forma de

“El éxito de la administración 2006-2009 fue no ir solos, no invertir solos en proyectos, siempre buscar una contraparte, ya sea estatal, federal, binacional, o privada. Que nuestros recursos se multiplicaran fue una de las claves de la administración y el contacto continuo con los diferentes sectores” (Gil Anaya 2009).

Jorge Echeverría, Director de Obras Pública 2006-2009, señaló que en su área se obtuvieron recursos del *Fondo Nacional para Desastres Naturales* por medio de CNA. También se logró que este mismo organismo ejecutara la obra de rehabilitación de 300 metros del embovedado del canal pluvial, y agregó además, que gran parte de los recursos ejecutados en la realización de obras se consiguieron de los programas *Hábitat* y *Rescate de Espacios Públicos* de SEDESOL.

Por otra parte, Guillermina Gutiérrez señaló que a través de la Coordinación de Programas Sociales se logró la implementación de los mecanismos sucesivos: 1) *Hábitat*, para el combate a la pobreza, con recursos 50% federales y 50% municipales; 2) el *Programa de Rescate de Espacios Públicos*, que tiene el objetivo de disminuir los índices delictivos en las colonias, para lo cual incluye la construcción de parques, unidades deportivas y plazas, los recursos son 50% federales y 50% municipales; 3) *Estancias Infantiles* de SEDESOL, los recursos son 100% federales; 4) *Oportunidades*, primordialmente en lo tocante al otorgamiento de becas, con recursos 100% federales; 5) *70 y más*, programa federal donde se favoreció a los adultos mayores que viven en el área rural: El Cíbata, Mascareñas y La Arizona, con \$1000 bimestrales; y 6) *Vamos con ellos*, consistente en un apoyo 100% estatal en forma de vales para luz y gas que reciben los adultos mayores.

Marco Antonio García, Director de Desarrollo Económico 2006-2009, mencionó durante su entrevista dos momentos importantes en los que se recurrió a la gestión

ingresos extraordinarios, proveniente de CONADE, CONACULTA, SCT, entre otros, que en suma se destinan a la realización de obra pública.

intergubernamental dentro de su área de competencia. El primero de ellos, fue la búsqueda de fondos y ayuda, tras la emisión de la declaratoria de desastre natural en 2008, cuando las fuertes lluvias provocaron el rompimiento del embovedado pluvial, causando daños muy graves a los comercios del primer cuadro de la ciudad. En aquel momento se logró acceder al *Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* (PyME) para desastres de la Secretaría de Economía. En un segundo momento, con la entrada del municipio en recesión económica, se perdieron más de 5000 empleos, por lo que se buscaron alternativas de solución a través de SEMARNAT y SEDESOL con el fin de generar empleos temporales.

Otra experiencia destacada se da en el marco del C4 Nogales, como centro que brinda coordinación, información y comunicación entre todas las instancias encargadas de la seguridad en todo el país, pero para fines de este apartado, resulta relevante destacar la participación de la Policía Preventiva, Tránsito Municipal y la Unidad de Protección Civil Municipal en este entramado de relaciones, gestiones y colaboración.

3.3.3 Relaciones y gestiones interorganizacionales

Los funcionarios entrevistados de la Administración 2003-2006 señalaron la formación de un vínculo entre la dependencia a su cargo y tres organizaciones civiles. El primero corresponde a la Dirección de Obras Públicas donde se gestionó ante la Congregación Mariana Trinitaria, A.C. el otorgamiento de un subsidio para materiales de construcción destinados a obras sociales. El segundo caso fue mencionado por el Director de Desarrollo Social, quien aludió la participación activa del Club de Leones y del Club Rotario en algunas actividades de gran importancia para el municipio, como lo fue la

elaboración de un proyecto para crear un albergue para ancianos por la primera organización mencionada.

En la Administración 2006-2009 es posible apreciar un grado mayor en el establecimiento de relaciones y gestiones entre el gobierno municipal y organizaciones no gubernamentales. Esto es explicable si se observan los canales de interacción interorganizacional que fueron institucionalizados a través del programa *Adopta Nogales* y de los *Consejos Ciudadanos*. En ambos casos, representantes de todo tipo de organizaciones civiles –incluyendo las AVES-, empresariales y académicas fueron integradas como órganos colegiados para la toma de decisiones gubernamentales, así como también participaron de forma voluntaria en la promoción de conceptos, realización de obra y cuidado de espacios públicos tras la invitación y fomento del gobierno municipal. Por consiguiente, los informes de gobierno 2006-2007 y 2007-2008 enlistan, respectivamente, 206 y 255 empresas y ciudadanos que apoyaron “al municipio con conocimiento, equipo, tiempo y recursos económicos” (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009 2008) a través del programa *Adopta Nogales*.

Además de estas personas y organizaciones del sector privado, otro rasgo característico de las relaciones interorganizacionales durante éste periodo, es la participación de algunas instituciones académicas mexicanas en la realización de estudios, planes y proyectos municipales. En este contexto, tanto el presidente Martínez Dabdoub como los funcionarios entrevistados destacaron la colaboración de El Colegio de la Frontera Norte, el Instituto Tecnológico de Nogales, la Universidad de Sonora, el Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo y El Colegio de Sonora.

En el área de Desarrollo Urbano y Obras Públicas se obtuvieron financiamientos y subsidios de organizaciones no locales. Por ejemplo, a través del programa *Mejora tu*

*calle*⁴⁹ de Cementos Mexicanos (CEMEX), algunos vecinos obtuvieron financiamiento para pavimentar sus calles, en tanto que la Congregación Mariana Trinitaria concedió el subsidio de cemento al municipio. Por otra parte, en el área de Desarrollo Social, la Dirección imparte cursos derivados del programa *Hábitat* y del programa de *Rescate de Espacios Públicos* a la Fundación del Empresario Sonorense, A.C. y al Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI), quienes posteriormente ofrecen los cursos en otras partes, a cuenta propia y en forma multiplicada.

3.3.4 Transparencia, Profesionalismo y Calidad

La preocupación y la puesta en marcha de acciones encaminadas a instituir una administración pública municipal con énfasis en los principios de transparencia, profesionalismo y calidad, se localizan durante el **trienio 2006-2009**. Las medidas que dan cuenta de este fenómeno, incluyen: la implementación del Programa Ayuntamiento de Cristal, la creación del Portal de Transparencia, del Consejo Ciudadano de Transparencia, un “enérgico” departamento de Contraloría, la elección apolítica de funcionarios, la inscripción en el Sistema de Indicadores de Desempeño y en el Sistema de Gestión de Calidad Sonora.

⁴⁹ El programa Mejora tu calle consiste en un sistema de microcréditos comunitarios, destinados a favorecer el desarrollo económico sustentable de los municipios. La dinámica promueve la participación de los vecinos, quienes colaboran con una parte de los recursos necesarios para determinada obra de infraestructura urbana en su colonia. CEMEX, a su vez, financia dichas aportaciones, que posteriormente le son restituidas por los colonos mediante cuotas semanales. En tanto, el estado o municipio se encarga de cubrir el resto del financiamiento (Cementos Mexicanos 2009).

En relación al Consejo Ciudadano de Transparencia, éste surge en la escena municipal tras establecerse su creación en el Reglamento de los Consejos Ciudadanos. El artículo 8 lo explicita de la forma siguiente:

Los Consejos Ciudadanos funcionarán colegiadamente tomando como Denominación las de cada Dependencia de la Administración Pública Municipal y Paramunicipal; y fungirá también un Consejo Ciudadano denominado de Transparencia, en virtud de no existir una dependencia con esa denominación (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora 2006-2009).

Y al igual que el resto de los Consejos, el de Transparencia realiza la función de órgano descentralizado de consulta, asesoría, fiscalización, gestoría, opinión y proposición. Sin embargo, las actividades específicas de este Consejo son establecidas en el Capítulo Tercero del mismo Reglamento, donde de forma sintética se señala que las facultades de aquel se encaminan al análisis y revisión del desempeño de las dependencias de la administración municipal que involucren el ejercicio de recursos económicos.

Con el *Programa Ayuntamiento de Cristal: cuentas claras, puertas abiertas*, “se cambiaron las paredes por cristales” (Martínez Dabdoub 2009) y las puertas de las oficinas de los funcionarios y servidores públicos permanecieron abiertas para que el público en general conociera sin restricción las temáticas en discusión y las decisiones tomadas. Una de las directrices fundamentales de este programa fue la creación del Portal de Transparencia: www.transparencianogales.gob.mx, por este medio, se puso a disposición de la ciudadanía el marco legal, estructura orgánica, manuales de organización, manuales de procedimientos, atribuciones de las unidades administrativas, directorio de servidores públicos, remuneraciones por puesto, metas y objetivos de cada unidad, presupuestos, auditorías de gasto, balances generales y estados financieros, juicios, iniciativas de leyes y reglamentos, permisos, concesiones y licencias otorgadas, contrataciones, listado de proveedores, entre otros más.

En 2008, Nogales fue certificado por el Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora (ITIES) como el primer municipio en poner en marcha los lineamientos señalados por la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sonora. Lo anterior, convirtió al municipio de Nogales en miembro del *Círculo de Transparencia*, “un programa que el ITIES instrumentó para evaluar la información pública básica que manejan y ofrecen los sujetos obligados -en este caso los Ayuntamientos-, sobre cuyo manejo se hacen sugerencias y de común acuerdo se deciden las adecuaciones o modificaciones necesarias” (Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora 2009).

Un elemento clave que ha amparado la legalidad de la información publicada en el Portal de Transparencia, es que ésta “no depende de la Unidad de Comunicación Social, sino de Contraloría” (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009). Francisco Octavio Gastélum Ceballos, Ex Secretario de Desarrollo Urbano y Director del Organismo Operador Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nogales (OOMAPAS) 2009-2012, señaló durante la entrevista que un aspecto dominante en la administración 2006-2009 fue la transparencia en el manejo de recursos en todas las áreas y enfatizó que el departamento de contraloría fungió realmente como tal.

En aras de la búsqueda de la profesionalización del ejercicio gubernamental en el municipio, el Ayuntamiento 2006-2009 inauguraron nuevos mecanismos para el nombramiento de funcionarios. En este caso, en vez de realizarse un procedimiento tradicional⁵⁰ donde el presidente municipal adjudica los puestos que de antemano fueron

⁵⁰ Marco Antonio Martínez Dabdoub señaló lo siguiente en torno a este tema:

“Quiero acuñar un término nuevo, se llama el “retribucionismo” y es la tumba de la democracia. Nos ha costado tanto como país y nos sigue costando tanto, que hace que los gobiernos entren atados, comprometidos con el retribucionismo, con su partido, con los grupos de poder y no hay ningún filtro para asegurar que las personas a las que se les paga con esa retribución, tengan capacidades para un trabajo muy muy difícil que van a hacer. Entonces como los que normalmente se dedican a la política no son los más ocupados ni los más eficientes, sino los que andan por ahí sueltos, pues se ve una administración pública –con sus excepciones en

reservados por compromiso a los colaboradores de la campaña electoral y a miembros de su partido político, se optó por abrir su propuesta y designación a la participación de las estructuras sociales organizadas por medio de los Consejos Ciudadanos. Por ejemplo, “para Desarrollo Urbano y para Planeación se le solicitó al Colegio de Ingenieros y al de Arquitectos la presentación de una terna. En el caso de contraloría se le pidió al Consejo de Transparencia el lanzamiento de una convocatoria, a través de la cual, la población en general sometió a consideración sus experiencias” (Martínez Dabdoub 2009). De esta forma, se buscaron los perfiles que pudiesen garantizar un desempeño profesional y eficiente, así como el logro de las metas y objetivos establecidos por la administración.

Otra de las grandes aportaciones durante el trienio 2006-2009, fue el registro del municipio en el Sistema de Indicadores de Desempeño⁵¹, iniciativa promovida por la Asociación de Municipios de México (AMMAC) con asesoría de la Asociación de Administración de Ciudades y Condados (ICMA). Nogales fue el primer municipio de Sonora en inscribirse en el Sistema y en dos años pasó de contar con 53 indicadores al máximo de los 78 existentes para 2009. Estos indicadores constituyen una importante herramienta para medir y comparar el desempeño gubernamental y mejorar la eficacia y la eficiencia, a la vez de contribuir a la transparencia de la acción del gobierno y a la rendición de cuentas. En la edición SINDES 2009, veinte municipios aportaron la información

el país por supuesto-, plagada de “chambistas”, gente que en un trienio puede ser Director de Servicios Públicos, y el otro de Desarrollo Social, el otro Secretario del Ayuntamiento y el otro de Seguridad Pública, la gente ya con esta moda no tiene ningún empacho, ninguna modestia en pedir el puesto más alto que se le pueda ocurrir, siempre y cuando haya un buen sueldo y muchos puestos para repartir abajo. Entonces, la parte más importante de la visión era para mí era esa precisamente, no entrar con la carga del retribucionismo, porque como en una empresa... si en esta empresa me rodeo de gente inepta, el resultado es muy claro, la única diferencia es que aquí me voy a la bancarrota, desaparezco, y el gobierno no, sigue arrastrando sus desgracias y las desgracias para toda la gente” (Martínez Dabdoub 2009).

⁵¹ El SINDES se enfoca en las siguientes nueve áreas fundamentales de los gobiernos locales, medidas a través de 78 indicadores: ubicación, gobierno y administración, marco jurídico, servicios públicos, hacienda pública, planeación y ordenamiento territorial, seguridad pública, políticas públicas para el desarrollo e Infraestructura (Asociación de Municipios de México, A.C. 2009).

correspondiente al ejercicio fiscal 2008, en este caso Chihuahua, Puebla y Monterrey obtuvieron el reconocimiento SINDES de “avanzado”, mientras que Nogales, Ensenada y León recibieron el reconocimiento de “intermedio” (Asociación de Municipios de México, A.C. 2009).

Por último, es necesario mencionar la inscripción de todas las áreas de la Administración municipal en el Sistema de Gestión de Calidad Sonora. Con este sistema se buscó la estandarización de los procesos, la promoción del desarrollo organizacional, servicios públicos que cumplan con los requerimientos de los usuarios, fomento de la competitividad y la claridad organizacional. El Sistema de Gestión de Calidad Sonora se basa en la norma ISO 9001 y utiliza una técnica de origen japonés llamada “5 S” en referencia a sus componentes: *seiri* (organización), *seiton* (orden), *seiso* (limpieza), *seiketsu* (estandarización), *shitsuke* (integración).

3.3.5 Pensamiento, dirección y planeación estratégica

El objetivo de esta sección es distinguir los procesos, temáticas y resultados de la actividad gubernamental de Nogales cuyos rasgos impriman una orientación hacia la gestión estratégica. Bajo este esquema son entendidas algunas de las actividades desarrolladas en las áreas de planeación urbana, obras públicas, ecología, desarrollo económico y protección civil municipales, las cuales hacen énfasis en la adopción de una visión a largo plazo, en la búsqueda de un desarrollo sustentable, en el aprovechamiento de las ventajas de colaboraciones intergubernamentales e interorganizacionales, pero sobre todo en el reposicionamiento del municipio como esfera gubernamental competente para promover e implementar procesos de gestión estratégica en torno a temas como el

ordenamiento territorial, medio ambiente y recursos naturales, crecimiento poblacional, diversificación económica, infraestructura, etc.

En consecuencia, desde el punto de vista de procesos gestión estratégica, se comienza a percibir durante la **administración 2003-2006** la emergencia de incipientes manifestaciones de un pensamiento, una dirección y una planeación con orientación estratégica. Esto en referencia, al acento que dicha administración colocó en la gestión de infraestructura, principalmente vialidades, que aminoraran los grandes rezagos e hicieran frente a las expectativas de crecimiento de la ciudad. De forma semejante, surge la inquietud por la promoción del desarrollo económico considerando para ello las ventajas y riesgos de la ubicación estratégica del municipio dentro del llamado Corredor Industrial Occidental y de la dependencia de la economía local de las fluctuaciones de los capitales transnacionales.

Se reconoce además, los inicios de la adopción de un pensamiento que pone atención en la sustentabilidad ambiental de proyectos, primordialmente en lo concerniente al desarrollo urbano. No obstante lo anterior y a la introducción de una visión general a largo plazo, no es posible hablar de un proceso de gestión estratégica acabado porque la transformación coherente de ese pensamiento en estrategias resultó limitado por dos razones principales: una, el dominio del viejo *modus operandi* de una administración pública centralista, con una notoria escasez o ausencia de espacios reales que integraran a los diferentes sectores de la población en ésta dinámica, y dos, la evidencia de una falta de liderazgo que impulsara una dirección estratégica efectiva.

Los saldos de las fallas de la administración 2003-2006 en torno a procesos de gestión estratégica no son del todo negativos, dado que sin duda las experiencias de este trienio sirvieron de base para que en la administración posterior se produjera un proceso

estratégico más integral. En este sentido, la **administración 2006-2009** contó con un proceso estratégico con mayor definición, que transformó conocimientos y pensamientos en planes y en estrategias, asistidos por una dirección activa para incidir en los objetivos y metas a lograr en el corto, mediano y largo plazo. Como ejemplos de estas estrategias se contemplan la profesionalización de los funcionarios públicos, la incorporación de esquemas de participación ciudadana en la toma de decisiones y el aprovechamiento de las oportunidades y ventajas de la gestión intergubernamental e interorganizacional. Por la parte de los resultados de este proceso de gestión estratégica, se elaboró el *Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009: una planeación estratégica para Nogales*, que incorpora una misión –sustentada en tres principios básicos: transparencia, calidad y participación ciudadana-, y visiones a corto y largo plazo.

En suma, lo que aquí resulta trascendental, es que se vincula ese ideal de municipio con un proyecto claro capaz de promover la transformación de la realidad municipal que se presentaba al inicio de la administración. En este cometido, se establecieron visiones y objetivos definidos a través de 8 ejes que se consideraron medulares para el municipio: gobierno ciudadano, agua y drenaje, seguridad, vivienda, servicios públicos, vialidad y desarrollo urbano, desarrollo económico, transparencia, infraestructura educativa y desarrollo humano integral. Estos objetivos aparecen acotados a la duración de la administración, sin embargo, arrojan productos orientados al logro de resultados en el largo plazo. Algunas evidencias de ello, son⁵²:

- 1) Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable 2009-2030,
- 2) Plan Binacional para el Control de Avenidas o Inundaciones (Represos filtrantes),

⁵² La mayor parte de estos referentes se encuentran en operación, algunos ya arrojan resultados parciales, otros están por implementarse.

- 3) Plan Integral de Manejo de Aguas Residuales (Planta Tratadora “Los Alisos”),
- 4) Plan General de Alcantarillado,
- 5) Plan Maestro de Áreas Verdes,
- 6) Plan Integral de Agua y Saneamiento,
- 7) Programa de Ordenamiento Territorial y Ecológico,
- 8) Programa de Vivienda, Regularización de Predios y Reservas Territoriales,
- 9) Proyecto Integral para el Manejo de Residuos Sólidos,
- 10) Proyecto de Micro y Macro Medición del Agua,
- 11) Proyecto de Eficiencia Electromecánica en Equipos de OOMAPAS,
- 12) Proyecto Gran Visión Nogales 2030,
- 13) Proyecto de Transformación del Centro Histórico,
- 14) Proyecto de Ampliación de la Zona Libre (de franja a zona fronteriza, sin problemas fiscales entre las 4 islas de la frontera sonorense: S.L.R.C.-Sonoyta-Peñasco, Caborca, Nogales y Agua Prieta-Cananea-Naco), etcétera.

3.3.6 Nuevas formas organizacionales y funcionales

En la **Administración 2003-2006** se localizaron dos nuevas estructuras orgánico-funcionales. La primera, con fecha de diciembre de 2003 donde se establece la formación de la Comisión de Asuntos Internacionales en el Cabildo, cuya actividad regulada por el artículo 99 del Reglamento Interior del Ayuntamiento. Este artículo establece como obligaciones de la comisión: i) participar coordinadamente con organismo binacionales, ii) participar en reuniones convocadas por Nogales, Arizona y otras entidades de Estados Unidos, iii) proponer acciones para el mejoramiento de las relaciones de Ambos Nogales, entre otras. Por otro lado, la Dirección de Desarrollo Económico es la segunda nueva

estructura creada a mediados de 2005 en reconocimiento de la importancia de esta dependencia en un municipio fronterizo.

Durante el **trienio 2006-2009**, al interior del gabinete se reorganizan las dependencias instituyéndose con ello la figura de Secretarías, el entonces Presidente Municipal explicó ésta reorganización:

Tuvimos problemas para hacer ajustes estructurales porque no contábamos con mayoría en el Congreso y no teníamos mayoría calificada en el Cabildo, pero los hicimos prácticos, creamos Secretarías:

- A Tesorería le dimos las funciones de Secretaría de Administración, controlaba todo lo que era Oficialía Mayor, Compras, Recursos humanos.
- Hicimos la de Desarrollo Humano, que controlaba Desarrollo Social, tenía autoridad organizacional sobre DIF, sobre Salud, sobre Educación, sobre Artes.
- Y la de Desarrollo Urbano, que tenía control sobre Servicios públicos, sobre Obras Públicas, Planeación del Desarrollo Urbano, Control Urbano y Ecología⁵³ (Martínez Dabdoub 2009).

Asimismo, ya se ha mencionado la formación de 16 Consejos Ciudadanos como órganos descentralizados de consulta, asesoría, fiscalización, gestoría, opinión y proposición que cubren todas las áreas de la administración pública municipal directa e indirecta. Del mismo modo, una de las aportaciones más valiosas de esta administración fue la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), como organismo descentralizado del gobierno municipal cuyas funciones es llevar a cabo planeación estratégica e investigación en beneficio del municipio. Adicionalmente, se destacan los sucesivos cambios:

1. Acorde con el eje de gobierno “Infraestructura Educativa y Desarrollo Humano”, en 2007 se creó la Coordinación de Participación Ciudadana, la Coordinación de Educación, y la Coordinación de Salud. Esta última con el fin de “garantizar el acceso y el derecho a la salud de la población marginada del área urbana y rural de Nogales que no cuentan con seguridad social” (Primer Informe de Gobierno 2007).

⁵³ Las direcciones de Planeación del Desarrollo Urbano y Control Urbano y Ecología fueron fusionadas.

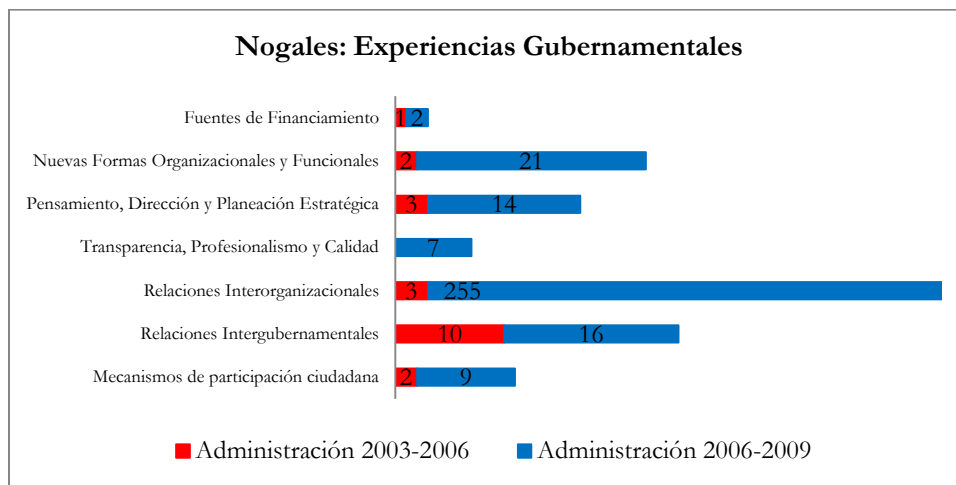
2. En lo relativo a cultura, se reestructuró el Instituto Municipal de Fomento a la Cultura y las Artes (IMFOCULTA), erigiéndose 5 departamentos: el Ejecutivo, el Operativo y Comisión de Eventos Binacionales, el de Atención a Públicos Específicos, el de Acción Cívica y el de Archivo Histórico y Bibliotecas; además, se crearon dos áreas: Divulgación Cultural y Arte Urbano. Asimismo, en junio de 2009 se funda el Centro Cultural Los Nogales (CECUN).
3. En Seguridad Pública, se creó el área de atención ciudadana en seguridad pública cuyo coordinador general tiene las siguientes funciones: “inculcar al ciudadano la cultura de la denuncia; vigilar, una vez puesta la denuncia, la integración de la averiguación previa; y actuar como gestor que proporciona atención gratuita ante las instancias de procuración de justicia” (Primer Informe de Gobierno 2007). También, en coordinación con la Secretaría de Turismo y en vinculación con la Cámara Nacional de Comercio se creó la Policía Turística con el fin de “proteger, promover y orientar a los visitantes del centro histórico, acercándoles un policía amigable y capacitado en técnicas innovadoras enfocadas al turismo” (Primer Informe de Gobierno 2007).
4. En relación a la Unidad de Protección Civil, Nogales fue el primer municipio en crear un Reglamento acorde a la nueva Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora. Aprobado por unanimidad y publicado el 21 de diciembre de 2006 en el Boletín Oficial No. 50. (H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009).
5. Otros cambios importantes fueron: a) la asignación a Contraloría de la publicación y actualización de la información presentada en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento; b) la creación de Alumbrado Público de Nogales (APN) como

organismo descentralizado de la administración municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio; y c) la descentralización de Catastro Municipal del Instituto Catastral y Registral del Estado de Sonora.

3.4 La agenda de políticas públicas municipales de Nogales

Por medio de la anterior semblanza, se ha tratado de demostrar que la Administración Pública del Municipio de Nogales se ha orientado a la implementación de prácticas de gestión que caracterizan a los modelos de Nueva Gestión Pública y Gobernanza Moderna. En la **gráfica 8**, se presentan de forma resumida los resultados de la operacionalización y verificación empírica de la variable “procesos de cambio” en la administración pública municipal⁵⁴. En un intento de clarificación, los principales indicadores son cuantificados, considerando con ello que un esquema comparativo de los dos periodos de gobierno comprendidos en este análisis ilustra la transición gubernamental Nogales.

Gráfica 8



Elaboración propia.

⁵⁴ Se incluye la diversificación de las fuentes de financiamiento, considerándose dos rubros: fuentes crediticias y emisión de deuda, y esfuerzos recaudatorios propios.

Resulta atractivo interpretar estas prácticas de gestión dominantes en la Administración Pública de Nogales desde el “*Escenario de la agenda de políticas públicas municipales*” de Cabrero (2003), pudiéndose entonces distinguir en Nogales una agenda pública que se dirige a enfrentar rezagos, pero que a su vez se ha complejizado para adoptar una actitud estratégica que prevé el dinamismo del contexto en que está inmerso el municipio y que comienza a implementar acciones en el presente que serán fundamentales para alcanzar las expectativas de desarrollo y sustentabilidad que hoy se demandan como responsabilidad de este ámbito político-administrativo.

En este sentido se entiende la extensión funcional del gobierno municipal de Nogales, de prestador de servicios públicos básicos hacia un posicionamiento en aspectos cruciales para un municipio urbano y fronterizo, tomando responsabilidad de áreas como desarrollo urbano y regional, competitividad, ordenamiento territorial y planeación, medio ambiente, desarrollo humano, seguridad pública, turismo, educación, salud, cultura y seguridad pública. Por tal motivo, el éxito de las nuevas facetas de la administración municipal y la efectividad de las acciones no pueden concebirse sin la reestructuración de sus unidades administrativas, la institución de nuevas formas organizativas, de un marco regulatorio acorde a la nueva realidad municipal y de la búsqueda de un crecimiento y diversificación de las fuentes financieras. Pero además, esta nueva agenda municipal adquiere un nuevo matiz al poner gran énfasis en la búsqueda de colaboraciones tanto entre otros ámbitos de gobierno como con los sectores social y privado. De ahí que se conciba tanto como objetivo y como estrategia, la democratización de espacios públicos y de la toma de decisiones, con el consecuente fomento de una sociedad civil informada, organizada y participativa.

Por último, esta mezcla de nuevas funciones, estructuras y relaciones encontradas en la agenda pública de Nogales, no sería posible sin la introducción de procesos de cambio en el sistema de valores, las actitudes y el comportamiento de la organización. De ahí la importancia del establecimiento y seguimiento de principios rectores de la acción del gobierno como la transparencia, la honestidad, la eficiencia, la búsqueda de resultados demostrables, la participación ciudadana, la calidad del trato y de los servicios, etc. En suma, las experiencias de las prácticas gubernamentales de Nogales, Sonora, permiten distinguir la presencia de cambios funcionales, estructurales, comportamentales y relacionales que sustentan una extensa agenda pública, y que se enmarcan en un sentido más amplio dentro de un proceso que conlleva el superar la pasividad, el centralismo, la verticalidad y la incapacidad del modelo de Administración Pública Tradicional en el ámbito municipal.

Capítulo IV

Nogales en Gestión Transfronteriza Problemas Públicos, Marco Institucional y Redes Transfronterizas

En el capítulo anterior se presentó la evidencia empírica en torno a la relación explicativa de algunos factores político-administrativos del contexto de Nogales, Sonora durante los años 2003-2009, que son considerados detonantes clave de una serie de nuevas prácticas de gestión gubernamental, cuyas características podrían enmarcarse en las últimas tendencias de la administración pública –como la nueva gestión pública y la gobernanza moderna-, y que son contempladas como evidencias de que estos cambios toman distancia del modelo tradicional de AP. Empero, concierne a este capítulo abocarse a una expresión más de los recientes cambios en la administración pública nogalense, cuya singularidad reafirma la importancia de contar con un gobierno municipal fronterizo del norte de México como unidad de análisis: las relaciones y gestiones transfronterizas que el gobierno municipal se ha venido implementado con el fin de hacer frente a problemáticas que afectan no sólo a su espacio jurisdiccional, sino que sobrepasan los límites internacionales.

Cabe aclarar que para este capítulo, los factores explicativos de cambio que figuran en el apartado anterior –alternancia política, la competitividad electoral, la capacidad administrativa y financiera del municipio, las características educativas y profesionales de los gobernantes y sus gabinetes-, que en conjunto son identificados como factores de cambio endógenos, son complementarios a otra categoría que incluye factores exógenos, como son los problemas transfronterizos y el marco institucional especializado en la frontera, ello con el fin de demostrar empíricamente que la convergencia de ambos factores

ha favorecido el desarrollo de una gestión transfronteriza por parte del gobierno municipal de Nogales, Sonora.

En este cometido, a lo largo de las secciones de este apartado, se busca responder a los siguientes cuestionamientos: ¿qué problemas públicos transfronterizos conforman la agenda y las políticas públicas de Nogales?, ¿en qué temáticas se ha desarrollado en mayor medida la gestión transfronteriza y por qué?, ¿cuál es la posición del gobierno municipal ante/en la gestión transfronteriza?, ¿qué tipo de arreglos institucionales (formales/informales) caracterizan a la esta gestión transfronteriza?, ¿existen redes transfronterizas?, ¿quiénes las integran y cómo funcionan? Pero sobre todo, a través del abordaje de estos aspectos se pone a prueba la hipótesis principal que guía este estudio, la cual se expresa de este modo: *El contexto transfronterizo de los problemas públicos impulsa al gobierno municipal a la adopción de nuevas prácticas de gestión, implementando mecanismos de gestión y políticas públicas transfronterizas, los cuales remiten al surgimiento de un nuevo escenario local caracterizado por la incorporación de nuevas temáticas a la agenda, relaciones interorganizacionales, intergubernamentales y binacionales.*

La gestión transfronteriza implica la coordinación entre organizaciones que existen como entidades mutuamente independientes, pero que deciden establecer relaciones de cooperación para atender problemas locales, los que, debido a su complejidad, no pueden solucionarse de manera unilateral (Lara Valencia, Gestión conjunta del medio ambiente fronterizo y TLC: cambio institucional, actores locales y redes transfronterizas 2004, 77). En este sentido, si se observa a la gestión transfronteriza como la forma en la que se realiza el proceso de política pública, es posible identificar ciertos factores que han incidido en la adopción de este mecanismo por parte del gobierno municipal de Nogales, Sonora. Sin afán

de generalizar las aportaciones analíticas de los desarrollos teóricos en el campo de las políticas públicas, se distingue la presencia de un patrón común, aunque con diferentes grados de énfasis, entre varios modelos de análisis en torno a la consideración del contexto en el que se desarrolla los procesos de política pública como parte fundamental que explica el proceso en sí mismo, los participantes y las características de los resultados. Estos rasgos contextuales son incorporados a los marcos de análisis como el *Institutional Analysis and Development (IAD) Framework* desarrollado por Ostrom (2007), *Advocacy Coalition Framework* de Sabatier y Weible (2007), el modelo del “*Garbage Can*” de Cohen, March y Olsen (1972) y desarrollos posteriores del “*Multiple Streams*”, como Kingdon (2003) y Zahariadis (2007), bajo el título de “corrientes”, “subsistemas”, “factores” o “variables”, según cada exponente.

Retomando las contribuciones de estas perspectivas, este análisis contempla como variables explicativas del fenómeno de la gestión transfronteriza llevada a cabo por el gobierno de Nogales, dos conjuntos de factores: 1) Los cambios político-administrativos del gobierno municipal de Nogales Sonora de 2003 a 2009, y 2) la severidad y el carácter compartido de algunas problemáticas, las instituciones creadas para atender las necesidades específicas de la frontera México-Estados Unidos y los estrechos vínculos socio-culturales de Ambos Nogales.

4.1 Problemas públicos transfronterizos de Ambos Nogales

John W. Kingdon (2003) explica que una condición es considerada como problema cuando se comienza a creer que se debe hacer algo al respecto y remite a la identificación de tales situaciones a través de la interpretación de indicadores, la aparición de momentos de crisis u otros eventos catastróficos, así como a través de la retroalimentación producida

de la evaluación de políticas implementadas previamente. El acercamiento empírico a nuestra unidad de análisis utiliza la anterior propuesta de este autor; por ello, para conocer qué condiciones son percibidas como problemáticas para Nogales, Sonora y Nogales, Arizona, en el diseño de las guías de entrevista, se incluyó una definición operativa de “problemas transfronterizos”, la cual fue presentada a los entrevistados de la siguiente forma: *si definimos como problemas transfronterizos aquellos que tienen impactos en ambos lados de la frontera y cuyas posibles soluciones exceden la capacidad de la gestión local, entonces ¿cuáles son los principales problemas transfronterizos de Nogales?* Las principales respuestas obtenidas pueden agruparse en tres grandes dimensiones:

1) Infraestructura Ambiental

- Tratamiento de aguas residuales
- Manejo de aguas pluviales
- Esguimientos fugitivos de aguas residuales al arroyo Los Nogales
- Basura acarreada de sur a norte por los flujos de agua transfronterizos
- Contaminación del aire y suelo

2) Infraestructura Económica Local-Regional

- Puertos de entrada
- Economía no diversificada
- Imagen deteriorada de la ciudad

3) Seguridad

- Migración
- Salud
- Tráfico de personas, drogas y armas

- Riesgo de emergencias químicas, incendios forestales e inundaciones

En esta lógica, es posible constatar que los servidores y funcionarios públicos entrevistados en ambos Nogales, han colocado en especial atención a estas problemáticas a partir de la interpretación de algunos indicadores, al acaecimiento de ciertos desastres naturales y otros que son resultado de la acción humana en los últimos años, así como por medio de la observación de fallas o ausencia de políticas exitosas en estas áreas. En los tres casos, los entrevistados remitieron a una gran cantidad de ejemplos:

- A. Entre los indicadores se hallan los resultados del monitoreo de la calidad del aire, la presencia de enfermedades comunes generadas por la contaminación del aire, el rebasamiento, en los últimos cinco años del límite de aguas residuales (434 litros por segundo) enviadas a la planta de tratamiento internacional en Río Rico, Arizona, y cuyo tratamiento incurre en un costo casi triple, la pérdida de empleos en la industria maquiladora, largos tiempos de espera en los puertos de entrada, entre muchos otros más.
- B. Por desastres naturales y antropogénicos, las situaciones citadas unánimemente fueron las inundaciones de 2007 y 2008, seguido por la referencia de algunos incendios forestales y en comercios, emergencias químicas en las industrias y por descarrilamientos del ferrocarril transportando sustancias tóxicas.
- C. Por último, también los entrevistados reconocieron que estos problemas se han visto agudizados por la falta de una planeación efectiva del desarrollo urbano y dada la falta de mecanismos de ordenamiento territorial y ecológico que previeran las expectativas de crecimiento poblacional y el aumento de la demanda de servicios públicos.

Daniel Sabet (2005) utiliza el *Institutional Analysis and Development Framework* de Ostrom, para tratar de explicar cómo algunas variables contextuales incrementan la probabilidad de cooperación transfronteriza para resolver problemas relacionados con el agua en cuatro pares de ciudades de la frontera México-Estados Unidos: Tijuana-San Diego, Ambos Nogales, Paso del Norte y los Dos Laredos. El autor aborda la cuestión de los atributos físicos y materiales del problema para argumentar que la variación en la magnitud y el tipo de problema producen diferentes grados de interdependencia entre los pares de ciudades, por lo que es de esperarse una mayor cooperación transfronteriza en las regiones más interdependientes dada la problemática. En este entendido, Sabet identifica una alta interdependencia en materia de agua en Ambos Nogales y el Paso del Norte.

Considerando simultáneamente el anterior estudio y las evidencias obtenidas de los entrevistados, se constata el reconocimiento extendido de las problemáticas de Ambos Nogales, las cuales arrojan tres amplias áreas de trabajo para una agenda transfronteriza, estas son: infraestructura ecológica, infraestructura económica local-regional y seguridad pública. Asimismo, se identifica que existe un consenso sobre estas problemáticas compartidas bajo una noción de interdependencia que frecuentemente se expresa en frases como: “Nogales es uno solo”, “lo que nos afecta o beneficia en un lado, también lo hace en el otro”, etcétera.

4.2 Ventanas Institucionales

Además de observar presencia de un acuerdo generalizado sobre las problemáticas transfronterizas para Ambos Nogales y la necesidad de proveer soluciones, es posible identificar algunas oportunidades o ventanas institucionales que han facultado y promovido la participación de los gobiernos locales en áreas específicas, la puesta en marcha de un

nuevo estilo de cooperación entre diferentes sectores y ámbitos gubernamentales, así como también han ampliado el acceso a distintas clases de recursos en aras de la resolución de los problemas que aquejan el entorno inmediato de las comunidades fronterizas.

Estas ventanas institucionales se conforman por el “régimen institucional fronterizo” señalado por Lara Valencia (2009), y aunque son resultado de acuerdos entre los gobiernos nacionales, paulatinamente han proveído a los gobiernos locales fronterizos de ciertos espacios de actuación y de mayores recursos para hacer frente a sus asuntos problemáticos o prioritarios, tales como el comercio, el ambiente y la seguridad. En este sentido, se retoman los principales instrumentos especializados en la frontera, que ya fueron descritos en el capítulo II: el Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza “Acuerdo de la Paz” (1983), el Plan Integral Ambiental Fronterizo (1990), el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (1993), el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza COCEF y del Banco de Desarrollo de América del Norte BDAN (1993), Los Mecanismos de Enlace Fronterizos (1993), el Programa Frontera XXI (1995), el Programa Ambiental México-Estados Unidos Frontera 2012 (2003), la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte ASPAN (2005) y los Protocolos de Violencia Fronteriza.

Lara Valencia (2004) encuentra que “el desarrollo de proyectos bajo el esquema COCEF/BDAN se ha convertido en una práctica común en la frontera”. De esta forma, pueden referirse algunos resultados de estos mecanismos: por ejemplo, de 1996 a 2009, las instituciones referidas (COCEF y BDAN) certificaron y financiaron parcialmente 6 proyectos para Ambos Nogales. Los costos totales de estos proyectos ascienden a 128.59

millones de dólares, de estos, 73.72 millones fueron otorgados a fondo no reembolsable⁵⁵. La certificación de estos proyectos se condiciona a la búsqueda de participación y consensos entre las comunidades de Ambos Nogales, a través de sus distintos sectores. Por otra parte, en el marco de la ASPAN y los Protocolos de Violencia Fronteriza, el C4 unidad Nogales, es el enlace en el área fronteriza de Sonora con las instancias policíacas estadounidenses, lo cual constituye un canal de comunicación permanente que les permite implementar operativos coordinados o complementarios en la zona.

Si bien los anteriores espacios institucionales son significativos, la gestión transfronteriza aun carece de un marco institucional formal para que los actores locales atiendan los asuntos de su interés con independencia y con una iniciativa “desde abajo”. Esto no omite que en la realidad, “la planificación transfronteriza se practica sin contar con los instrumentos jurídicos que la Constitución delega en todo gobierno local en un marco nacional” (Peña 2008, 276). En la sección subsecuente, pueden observarse algunas evidencias de planificación y cooperación transfronteriza entre Ambos Nogales.

4.3 La relación entre Ambos Nogales: una dimensión socio-cultural

Otro aspecto primordial en la explicación de la gestión transfronteriza que ha realizado el gobierno municipal de Nogales, Sonora, lo representa la relación que este mantiene con el gobierno de la Ciudad de Nogales, Arizona. Entendiendo lo anterior no estrictamente como una variable exógena, como es el caso de los problemas públicos transfronterizos y del régimen institucional para la frontera, pero sí como una característica inherente a un entorno inmediato, que hace hincapié en algunos atributos de estas

⁵⁵ Información obtenida de North American Development Bank “Anual Report 2008” y Border Environmental Cooperation Commission-North American Development Bank “Quarterly Status Report: 31 de diciembre de 2009”, disponible en: <http://www.nadb.org/>

comunidades vecinas como elementos positivos que facilitan la definición de lo transfronterizo.

Ambos Nogales es el término normalmente encontrado en la bibliografía que aborda temas relativos a Nogales, Sonora y Nogales, Arizona, desde una perspectiva que enfatiza las similitudes de ambas comunidades, particularmente en lo concerniente a aspectos históricos, culturales, recursos hídricos, atmosféricos y problemáticas compartidas que no toman en cuenta la presencia de una línea divisoria internacional que atraviesa el centro de estos núcleos urbanos contiguos. En este escenario que define lo que es Ambos Nogales, subyace la relación que el gobierno municipal de Nogales, Sonora y el gobierno de la Ciudad de Nogales, Arizona han establecido. Jaime Fontes, Administrador de la Ciudad de Nogales, Arizona proporciona una definición precisa y práctica de esta relación: “It’s a long term relationship which goes to fulfill the binational needs of both cities” (Fontes 2009).

Sin embargo, las relaciones entre los gobiernos de Ambos Nogales no se han caracterizado por contener los mismos patrones de interacción a lo largo del tiempo. Hasta hace poco, estas relaciones estaban fundadas en el conocimiento mutuo de los funcionarios y servidores públicos a partir de los vínculos de parentesco y amistad originados de la contigüidad espacial de estas comunidades. Había entonces, un gran apego a establecer un eventual contacto entre ambos gobiernos cuando surgían imprevistos en la cotidianidad de sus quehaceres. Un ejemplo ilustrativo de este caso fue enunciado durante la entrevista por el Presidente Municipal de Nogales, Sonora 2003-2006 cuando se le preguntó sobre la relación de su gobierno con el de la Ciudad de Nogales y de las problemáticas compartidas:

Al Mayor de Nogales lo conocía desde hace 40 años, a los regidores, nos veíamos como cuates...Si te pones a tratar de arreglar un problema yendo a México y el de allá yendo a Washington, ¿sabes tú cuando lo vas a arreglar? ¡nunca! En cambio aquí, con un “fonazo”: algún problema con el ferrocarril, algún problema con la aduana, algún problema con migración, inmediatamente... los consulados igual también. Es que tienes que mantener esa

buena relación, porque salen detallitos que pues no te los imaginas, y es muy fácil... “échame la mano” (De la Fuente Manríquez 2009).

Este estilo de relación fundada en lazos familiares y amistosos tiene obviamente un carácter informal con beneficios y acciones inmediatas pero sin un impacto trascendental que no favorece la creación de valor público. Con ello, no se pretende etiquetar negativamente los vínculos de la Administración 2003-2006 con la Ciudad de Nogales, sino participar de un periodo de transición durante aquel gobierno, donde se manifiestan esas relaciones informales, a la vez que comienzan a configurarse otras de corte formal alrededor de algunas necesidades apremiantes para Ambos Nogales.

Por ejemplo, desde hace muchos años los cuerpos de bomberos de Ambos Nogales han tenido una relación asistencial (“de hermandad” –definida de William Sánchez, Jefe de Batallón del Departamento de Bomberos de Nogales, Arizona), socorriendo una unidad a la otra durante incendios y otras emergencias, aun sin seguir las legalidades correspondientes para ingresar al país vecino. En este caso, la relación informal culminó en 2003 con la firma del *Plan Binacional de Prevención y Respuesta a Emergencias de Ambos Nogales* por el Presidente Municipal de Nogales, Sonora y el Mayor de la Cd. de Nogales, Arizona. A decir de todas las dependencias y organismos que participan en este Plan, Ambos Nogales han sido pioneros en su elaboración y en su observancia cabal entre todos los pares de ciudades vecinas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos: “no existe la frontera cuando hay una emergencia” (Castaños 2009).

En el segundo trienio comprendido en este estudio, se localizaron intentos por estrechar los vínculos laborales entre los gobiernos Ambos Nogales. En relación a ello, el Presidente Municipal 2006-2009, Marco Antonio Martínez señaló:

“nos reunimos muy frecuentemente con el mayor Ignacio Barraza, con el interino Hanessian y luego con Octavio García, los tres de origen latino, origen mexicano, sin la

barrera del idioma, unificamos criterios, tuvimos comunicación permanente, atacamos problemas juntos, y se nos señaló como un modelo de cooperación entre las dos ciudades” (Martínez Dabdoub 2009).

De forma similar, con la excepción de la Dirección de Desarrollo Social, el resto de los titulares de las dependencias que fueron entrevistados declararon haber establecido vínculos laborales con sus homólogos de Nogales, Arizona, calificando estas relaciones como buenas. Cabe resaltar, que como es referido en la cita anterior, la homogeneidad idiomática y de ascendencia de los habitantes de Ambos Nogales, constituyen ventajas indiscutibles que facilitan una comunicación eficaz y el establecimiento de mejores vínculos gubernamentales.

En 2007 y 2008 Ambos Nogales presentaron graves inundaciones a causa de las altas precipitaciones que se registraron en esos dos veranos. Los saldos de estas inundaciones fueron daños a los comercios del primer cuadro de Nogales, Sonora y el rompimiento del embovedado del drenaje pluvial que sigue la trayectoria del arroyo los Nogales atravesando ambas ciudades. A esta situación se aunó un problema más, la línea que conduce las aguas residuales de Nogales, Sonora a la Planta Internacional de Río Rico se localizaba a escasos centímetros de la pared del embovedado fracturado, lo cual podía producir una gran contaminación con consecuencias sobre la salud de ambas comunidades. Claudia Gil, Secretaria de Desarrollo Urbano 2006-2009, identifica que “los lazos de trabajo y compañerismo [entre Ambos Nogales] se fortalecieron después de este evento” (Gil Anaya 2009), dando como resultado un énfasis mayor en el desarrollo de infraestructura ecológica en los dos Nogales.

De manera muy general, se listan a continuación algunos de los principales aciertos de la relación entre Ambos Nogales de 2003 a 2009:

- Plan Binacional de Prevención y Respuesta a Emergencias de Ambos Nogales (se ha activado por lo menos 8 veces),
- Manejo de emergencia por pandemia de influenza A H1N1,
- Ampliación del Puerto de Entrada Mariposa en Nogales, Arizona y del Puerto Nogales III en Sonora,
- Línea FAST y SENTRI,
- Rehabilitación de Planta de Tratamiento Internacional,
- Charrette “Ambos Nogales Civil Planning Vision”. Proyecto de Transformación del Centro Histórico de Nogales, Sonora,
- Rehabilitación del Embovedado del Arroyo Los Nogales,
- Medición de los niveles freáticos de las cuencas del Río Santa Cruz y Río San Pedro,
- Monitoreo de la calidad del aire,
- Implementación de los programas D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education) y el G.R.E.A.T. (Gang Resistance Education and Training) en Nogales, Sonora,
- Capacitación de la Federal Emergency Management Administration (FEMA) para Ambos Nogales,
- Certificación de los siguientes mecanismos:
 - Plan Binacional para el Control de Avenidas o Inundaciones (Represos filtrantes),
 - Plan Integral de Manejo de Aguas Residuales (Planta Tratadora “Los Alisos”),
 - Plan General de Alcantarillado,

- Plan Integral de Agua y Saneamiento

No obstante lo anterior, cabe resaltar que la relación entre los gobiernos de Ambos Nogales es *de facto*, ya que existe una ausencia de suscripción de Acuerdos Interinstitucionales de cooperación o hermanamiento en el marco del Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada (PROMEHCID) impulsado por la SRE⁵⁶. Al preguntar sobre la existencia de este instrumento, Martínez Dabdoub señaló que se tiene una “hermandad natural”, pero que se contempla su formalización entre los pendientes. El Mayor de Nogales, Arizona, Octavio García Von-Borstel reconoció la existencia de compromisos firmados en aras del hermanamiento oficial, tanto con Martínez Dabdoub como con el presidente municipal José Ángel Hernández Barajas para el periodo 2009-2012.

En este contexto, es posible identificar que la relación entre Ambos Nogales, involucra NO la mezcla directa de recursos económicos por parte de estos gobiernos locales, pero SÍ a) actividades encaminadas a la gestión conjunta de recursos para proyectos con impactos en ambos lados de la frontera, b) la búsqueda de continuidad y complementariedad de los proyectos desarrollados de cada lado de la línea divisoria⁵⁷, c) el manejo conjunto de emergencias con posibles impactos en ambos lados, d) el intercambio de información, coordinación y cooperación como estrategia para maximizar los beneficios para ambas comunidades. Asimismo, de acuerdo con las características mostradas en la relación entre Ambos Nogales y sus consecuencias, se advierten dos escenarios: uno que

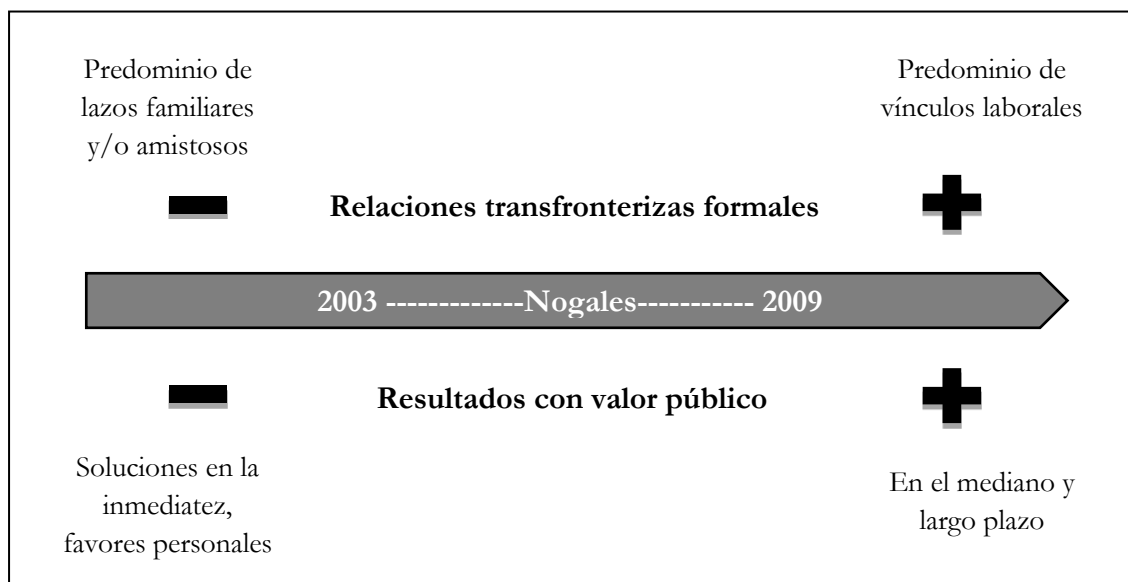
⁵⁶ En el mes de diciembre de 1991, el H. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos aprobó la Ley sobre la Celebración de Tratados (LCT), siendo por tanto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992. Dicho ordenamiento concedió atribuciones a las dependencias y organismos descentralizados de los gobiernos locales mexicanos, sean éstos del orden estatal o municipal, para firmar acuerdos interinstitucionales con gobiernos extranjeros u organismos internacionales, siempre y cuando den cumplimiento a los requerimientos establecidos en la propia Ley (Secretaría de Relaciones Exteriores 2008).

⁵⁷ Uno de los mayores retos de estas relaciones entre ambos nogales es, sin duda, lograr la continuidad de los proyectos a pesar de los cambios de gobierno en Nogales, Sonora.

indica que a menor grado de formalización de las relaciones, los resultados son menores y se desvanecen sin generar auténtico valor público (dimensión mencionada con anterioridad) y otro que muestra, que un nivel mayor de formalización resulta en la formación de valor público en el mediano y largo plazo. Este estudio observa que Nogales, Sonora, durante el lapso 2003-2009, presenta tendencias rumbo al establecimiento de relaciones más formales y por ende, los resultados pueden observarse en la citada lista de aciertos de la relación con Nogales, Arizona. En la **figura 2** se ilustra esta propuesta.

Acorde a lo anterior, Peña (2008) distingue que “en la medida en que se hace más intenso el proceso de cooperación, este requerirá normas y reglas que minimicen el riesgo y otorguen mayor certidumbre al proceso de decisión”. El autor sugiere la hipótesis de que cuando una conurbación binacional es pequeña, con una baja intensidad en los flujos de personas, bienes y capitales, y mínimas dificultades ambientales, los problemas que surjan pueden solucionarse mediante una cooperación informal. Caso contrario representan aquellas conurbaciones binacionales de grandes dimensiones, como Ciudad Juárez-El Paso o San Diego-Tijuana donde “debido a la intensidad de flujos y los problemas ambientales implicados, se ven en la necesidad de crear mecanismos institucionales que les permitan interactuar mejor y reducir el riesgo y la incertidumbre, dando paso a la creación de instituciones de gobernabilidad regional, transnacional y binacional” (Peña 2008, 278). El caso de Ambos Nogales no responde a ninguno de los anteriores ejemplos, pero se ubica en algún punto entre estos extremos, de ahí que los procesos observados en los últimos años se inclinen –aunque incipientemente-, hacia la formalización de mecanismos de planeación y de esquemas de cooperación transfronterizos.

Figura 2. Nogales: estadio de las relaciones transfronterizas y resultados, 2003-2009



Elaboración propia

4.4 Redes Transfronterizas: un acercamiento empírico

En este apartado la gestión transfronteriza en la que el gobierno municipal de Nogales ha sido partícipe de 2003 a 2009, es estudiada empíricamente como una comunidad de políticas públicas transfronterizas a través de un análisis de redes sociales. Lo anterior enmarcado en una concepción de este fenómeno como un ejemplo de gobernanza moderna, que combina mecanismos de gestión interorganizacional, intergubernamental y binacional.

En el sentido más general, una red puede definirse como una estructura concebida a partir de la existencia de dos elementos básicos: nodos o actores –sean estos individuales o colectivos-, y los vínculos que se establecen entre estos –los cuales adquieren la forma de comunicación, información, intercambios, colaboración, etc.-, con el fin de coordinar y dirigir esfuerzos para alcanzar intereses comunes. El término redes ha devenido en un muy utilizado concepto en las ciencias sociales y políticas desde mediados del siglo pasado. Sanz Menéndez (2003), brinda una clara reseña de este desarrollo conceptual,

Desde los primeros trabajos de Barnes (1954) o Bott (1957) intentando describir las estructuras sociales en términos de redes, enlazando con las tradiciones de la sociometría norteamericana, el concepto de red ha sido familiar en las ciencias sociales. En sociología el tradicional concepto de estructura social se ha visto influenciado por el énfasis en los patrones de vinculación que afectan la conducta social (Simmel 1908), por un interés desde la epidemiología a la teoría de la comunicación en los procesos de difusión de los recursos (Coleman *et al* 1966; Rogers 1979), así como por los desarrollos en la teoría del intercambio (Blau 1964; Homans 1961) y la preocupación sobre el poder basado en los recursos (Emerson 1962; Cook y Whitmeyer 1992); todo esto añadido a la presencia del razonamiento matemático en las ciencias sociales (White 1965), ha concluido en un desarrollo sociométrico para medir cuantitativamente las propiedades de las redes (Freeman 1979) (Sanz Menéndez 2003).

De forma específica, el concepto de redes de política pública o *policy networks*, utilizado en la ciencia política se ha nutrido de la teoría organizacional, de los estudios sobre grupos de interés y de las teorías sobre el establecimiento de la agenda pública, según dan cuenta Adam y Kriesi (2007).

Por consiguiente, “el análisis de redes sociales es un método, un conjunto de instrumentos para conectar el mundo de los actores (individuos, organizaciones, etc.) con las estructuras sociales emergentes que resultan de las relaciones que los actores establecen” (Sanz Menéndez 2003). Por su parte, “el análisis de los *policy networks* apunta hacia el estudio de los vínculos entre los actores públicos y privados de carácter corporativo que toman parte en el desarrollo de las políticas” (Petruzzo Páez 2004).

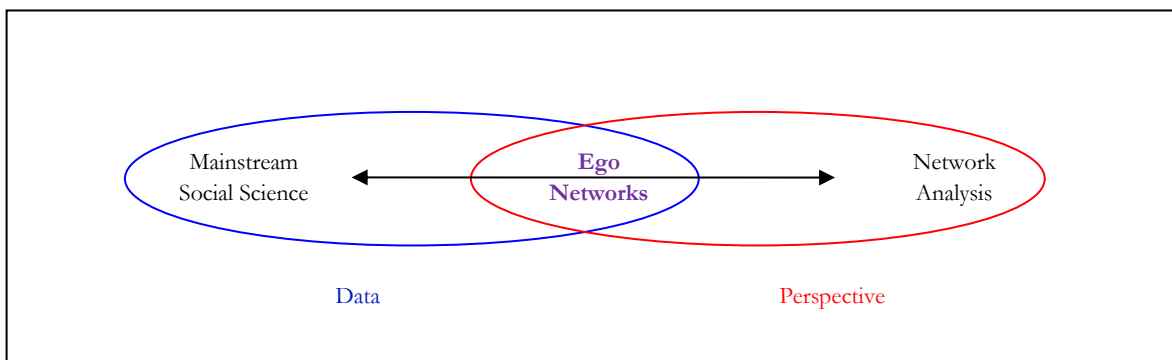
En este apartado se utiliza el análisis de redes para describir y explicar algunos patrones de interacción de actores públicos y privados de la estructura transfronteriza emergente en la que está inmersa el gobierno municipal de Nogales, Sonora. En un intento por ir más allá del uso del término “red” sólo como metáfora de la gobernanza, se utiliza un enfoque cuantitativo para el análisis de redes sociales, desarrollado con elementos de la teoría de grafos, álgebra y estadística. Así, el resultado es la visualización gráfica de la red, la obtención de índices de densidad, centralidad, intermediación, etc. de los actores

participantes, ello con ayuda de *Ucinet for Windows: Software for Social Network Analysis*, creado por Borgatti, Everett y Freeman (2002).

En principio, el interés de este estudio radica en la comprobación empírica de la presencia de redes transfronterizas en torno a los problemas local-regionales que aquejan el territorio comprendido por Ambos Nogales. Acto seguido, la determinación de la posición que ocupan los principales actores gubernamentales de carácter local en la gestión transfronteriza, como lo es el gobierno municipal de Nogales, Sonora en su carácter de unidad de análisis de esta investigación, y en una segunda instancia, la importancia de los gobiernos de la Ciudad de Nogales, Arizona y del Condado de Santa Cruz. Por ende, el análisis aquí desarrollado, no se dirige al estudio de la totalidad de la red, considerándola como un sistema completo, sino a la experiencia concreta de los actores antes señalados, lo cual convierte a este estudio en un análisis de red egocéntrica o “*egonet*”. Esta última difiere de la red total, por la atención que presta a un nodo en particular –llamado “ego”–, los nodos con los cuales ego está directamente conectado–denominados “álter”–, así como también los vínculos que los “álter” pudieran tener entre ellos.

Hanneman y Riddle (2005) definen el objetivo del análisis de redes egocéntricas de la forma siguiente: “If we want to understand variation in the behavior of individuals, we need to take a closer look at their local circumstances. Describing and indexing the variations across individuals in the way they are in “local” embedded social structures is the goal of the analysis of ego networks”. Especialistas en análisis de redes egocéntricas como DeJordy y Halgin (2008) proporcionan la sucesiva **figura 3**, que ubica a las redes egocéntricas en un espacio de intersección donde se vincula la perspectiva del análisis de redes con corrientes teóricas predominantes en las ciencias sociales.

Figura 3. Análisis de redes egocéntricas



Fuente: DeJordy y Halgin (2008)

En un intento por aclarar el modo como se incorpora el análisis de redes egocéntricas a esta investigación, se retoma el siguiente fragmento de Adam y Kriesi (2007):

[...] the static bias of network analysis is being overcome with the introduction of questions relating to political change and to the impact of policy networks on outcomes and processes. Moreover, external factors such as institutions, ideas, values, strategies, and technologies are now also taken into account as independent determinants of network structures [...] There are attempts to link the analysis of policy networks to other analytical approaches (Adam y Kriesi 2007).

Por consiguiente, el análisis egocéntrico que se presenta en las páginas siguientes, se enmarca dentro de un contexto en el que se identifican diversos factores internos y externos que han favorecido la aparición de un nuevo escenario para que el gobierno municipal de Nogales –nuestro “ego”–, establezca patrones de interacción con diferentes sectores y ámbitos gubernamentales en ambos lados de la frontera, en una dinámica de gestión transfronteriza, que a su vez es interpretada como una práctica de gestión no tradicional para un gobierno de tal ámbito.

En los pasos tendientes al diseño de este análisis, se observaron los *Criterios Teóricos de Relevancia Mutua* propuestos por Knoke and Laumann (1982) para la

determinación de los límites de la población (en este caso nodos) de la que se obtendría la evidencia empírica. Estos son:

“(1) positional (i.e. formal organizations that have prima facie functions or interest in the domain), (2) decisional (organizations or groups appearing at congressional hearings or whose actions are reported in the national press), (3) reputational (groups and organizations judged to be influential by a panel of experts), (4) relational (groups and organizations obtained by the first three criteria)” (Knoke y Kuklinski 1982).

Tras la aplicación de estos criterios a nuestro contexto, se determinó que los instrumentos para la recolección de información serían aplicados a actores locales inmersos en el dominio de políticas transfronterizas, los cuales contarán con poder de decisión dado su carácter de autoridad legal. Asimismo, a la anterior selección se sumaron otros actores gubernamentales del ámbito federal cuya jurisdicción comprende el área geográfica fronteriza ya señalada con anterioridad. El resultado final fue la obtención de un directorio consistente en 26 sujetos, titulares de organismos y de dependencias gubernamentales. De esta lista predefinida, a 6 de ellos no fue posible aplicar los instrumentos de recolección de datos, no obstante, tras las entrevistas al resto de las personas, se ubicaron 4 actores significativos que fueron omitidos en un primer momento. En suma, este estudio se elaboró con la información proporcionada por 24 actores, distribuidos de la siguiente manera: 4 del Gobierno Municipal de Nogales 2003-2006, 8 del Gobierno Municipal de Nogales 2006-2009, 2 del Condado de Santa Cruz, 6 de la Ciudad de Nogales, Arizona y 4 varios.

En lo respectivo a los instrumentos de recolección de información, éstos consistieron en dos cuestionarios bilingües⁵⁸ aplicados a través de entrevistas presenciales. El primero de ellos, consistía preguntas introductorias al tema de la gestión transfronteriza, contando con 5 versiones distintas en un formato semi-estructurado, con el fin de captar la información deseada entre los diferentes actores que componían nuestro directorio. El

⁵⁸ Estos instrumentos pueden consultarse en la sección de Apéndices.

segundo, consistía en un cuestionario único, aplicado de forma general a la totalidad de los entrevistados, cuya temática eran las redes transfronterizas, abordando tres rubros básicos para el análisis egocéntrico: i) la comprobación de la existencia de relaciones transfronterizas, ii) identificación de las organizaciones con las que cada uno de los nodos tiene conexión, iii) conocer qué recursos involucra este tipo de relación; además de establecer las diferentes temáticas abordadas transfronterizamente, los resultados obtenidos de estas gestiones y finalmente, los incentivos que guían a los actores participantes a colaborar bajo esta fórmula. En adelante, se procede a abordar los datos derivados de este análisis egocéntrico, los cuales comprenden aspectos como el tamaño de la egonet, su composición y estructura, utilizando para ello el lenguaje propio de un análisis de redes, el cual será introducido paulatinamente.

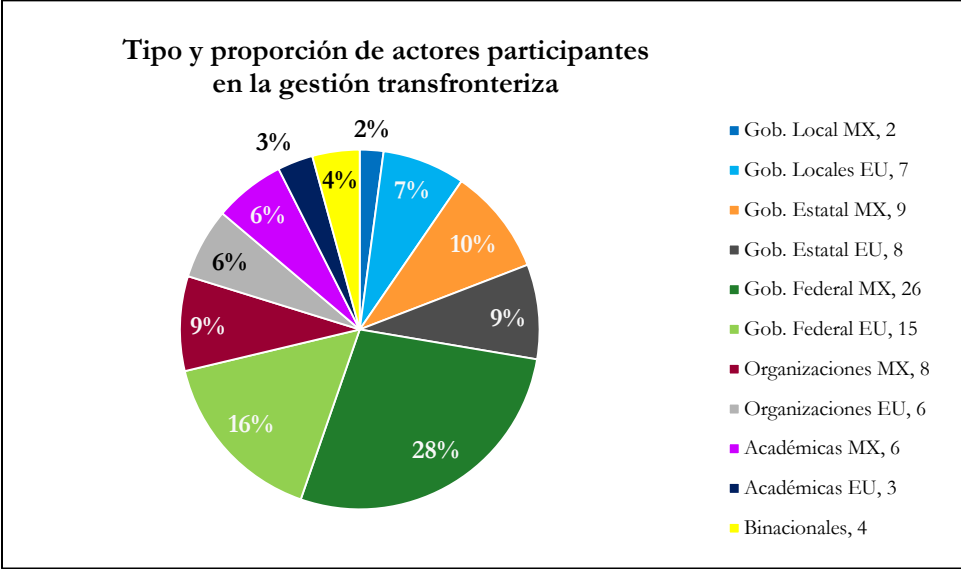
4.4.1 Actores participantes

Luego la realización de las entrevistas durante el mes de Noviembre de 2009 en Nogales, Sonora y Nogales Arizona, se procesó el audio obtenido y se revisaron algunos documentos de trabajo, extrayéndose así un total de 94 actores⁵⁹ –incluido “ego”- inmersos en dinámicas de gestión transfronteriza. Los actores pertenecen a las siguientes categorías: Gobierno Local de México, Gobierno Local de Estados Unidos, Gobierno Estatal de México, Gobierno Estatal de Estados Unidos, Gobierno Federal de México, Gobierno Federal de Estados Unidos, Organizaciones Civiles y Empresariales de México, Organizaciones Civiles y Empresariales de Estados Unidos, Instituciones Académicas de México, Instituciones Académicas de Estados Unidos e Instituciones Binacionales. En la

⁵⁹ El listado completo de con acrónimos puede consultarse en Apéndices.

Gráfica 9, pueden observarse la proporción de cada categoría con respecto al total identificado, así como su correspondiente valor numérico.

Gráfica 9



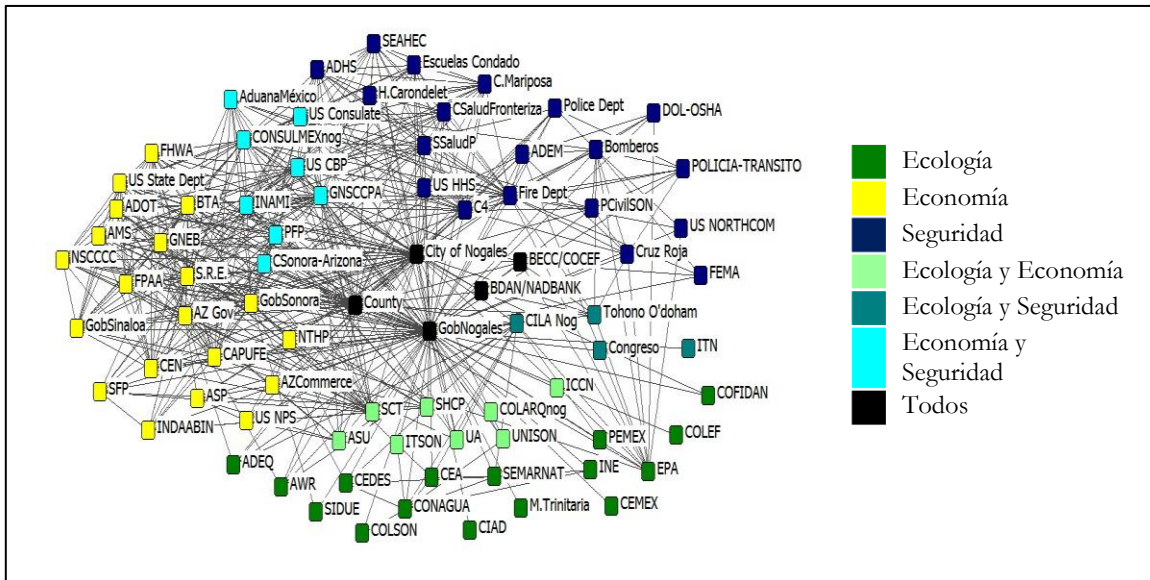
Elaboración propia.

De esta forma, se confirma una composición heterogénea que trabaja en torno a asuntos de interés transfronterizo, pero donde predominan los actores gubernamentales de ambos países, que en conjunto componen el 71% del total de participantes. Asimismo, puede apreciarse que el número de dependencias del gobierno federal de Estados Unidos es menor a su similar categoría en México, mientras que es mayor en lo concerniente a los gobiernos locales. Lo anterior se atribuye a la mayor descentralización política del primer país hacia los gobiernos locales, además de que la organización del ámbito local estadounidense se distribuye entre la Ciudad y el Condado, a la par que se aclara que la categoría “gobierno local EU” incluye también al gobierno tribal Tohono O’odham. Por otro lado, sobresale que el 29% restante de los actores ubicados provienen de otros sectores

4.4.2 Composición de la red egocéntrica

Por composición de la red egocéntrica se entienden los aspectos inherentes a los actores que integran la red, que dados ciertos de atributos clave, los hacen ser los áters del ego representado por el gobierno municipal de Nogales, Sonora. De tal forma, dentro de este apartado se examinan aspectos como el tema, el contenido y la intensidad de la relación transfronteriza, así como los valores de homofilia, homogeneidad y heterogeneidad. El tema de la relación transfronteriza corresponde a los problemas públicos que los actores locales reconocen como propios del contexto que identifica a Ambos Nogales. Por consiguiente, estos temas reciben una clasificación similar a la lista de problemas expresados por los entrevistados, y que son relativos a la infraestructura ecológica, infraestructura económica local-regional y seguridad pública. Estos tres temas acogen de forma general, los ámbitos en los que participa cada uno de los nodos, sin embargo, ya que no todos los nodos se especializan en una sola categoría, el tema fue operacionalizado y expresado en 7 formas abreviadas: 1) sólo ecología, 2) sólo economía, 3) sólo seguridad, 4) ecología y economía, 5) ecología y seguridad, 6) economía y seguridad, y 7) ecología, economía y seguridad. En el orden previo, el conteo de los nodos que integran cada categoría es: 16, 20, 19, 8, 4, 8 y 5; el gobierno municipal de Nogales, Sonora pertenece a esta última categoría, lo cual indica su participación dentro de las tres temáticas generales, véase **figura 6**.

Figura 6. Egonet por tema de gestión transfronteriza



Elaboración propia con apoyo de Netdraw.

En lo que respecta al contenido de la relación, éste se define como el tipo de recursos que cada nodo provee a la red, y particularmente a ego. De tal forma que estos recursos que son intercambiados, en tanto atributos de los diferentes actores, determinan la función que cumple cada uno de ellos dentro de la red. En el caso de la egonet en estudio, el contenido de la relación transfronteriza comprende un clasificación de los recursos involucrados en cinco categorías: 1) económico, 2) técnico-legal, 3) humano-material, 4) información-comunicación, y 5) varios de los anteriores. En la **figura 7** pueden observarse los siguientes hallazgos:

- A. La relación que conlleva exclusivamente el intercambio de recursos económicos es encontrada en sólo seis de los ochenta nodos de la egonet; dos de ellos son instituciones bancarias binacionales, tres son dependencias y órganos gubernamentales, y el último es una organización empresarial.
- B. Sucesivamente se identifican siete nodos especializados en brindar apoyo humano y material a la red. Cuatro de estos desempeñan tal función en relación a la temática

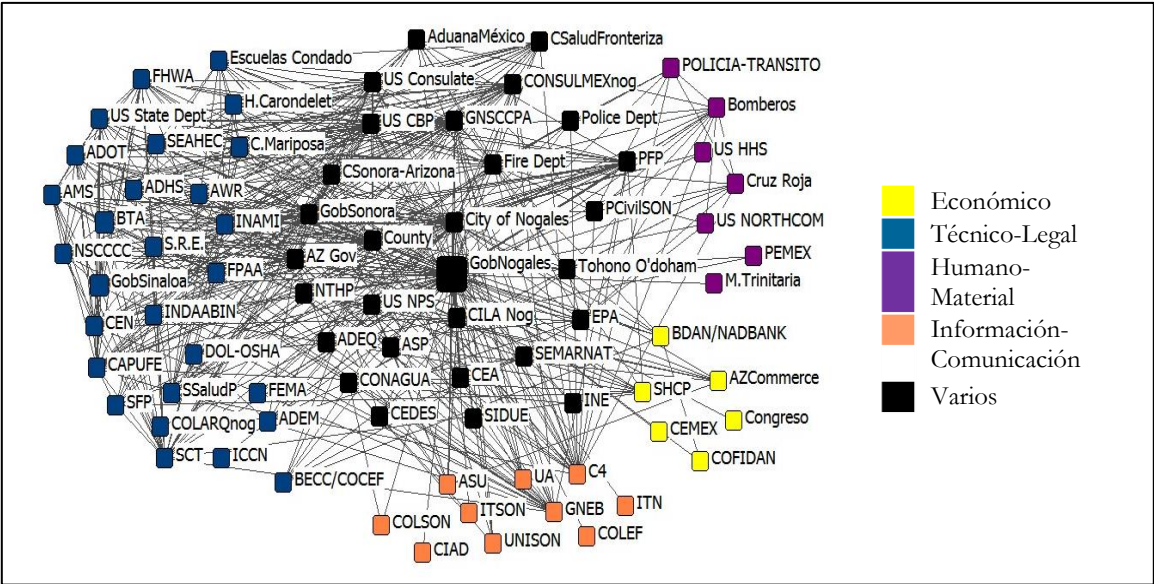
de la seguridad pública, específicamente en lo relacionado con la protección civil de Ambos Nogales, mientras que los dos restantes aportan ayuda exclusivamente material con aplicación directa en obras de infraestructura ambiental.

- C. La categoría de “información-comunicación” es conformada por diez nodos, ocho de ellos son instituciones educativas, cuyos aportes a la red toman la forma de estudios que introducen una perspectiva académica de las necesidades de Ambos Nogales, y en la mayoría de los casos, proveen de análisis y propuestas con rigor científico.
- D. Por otro lado, el rubro “técnico-legal” es el segundo más numeroso, al contar con un total de 28 actores. Empero el origen diverso de este grupo, se identifica una preeminencia de dependencias gubernamentales tendientes a vigilar el cumplimiento de normatividades y cuestiones técnicas en torno a proyectos de infraestructura económica, principalmente. De forma seguida, también se localizan algunas organizaciones civiles y empresariales que participan brindando ayuda técnica.
- E. Finalmente, la categoría “varios” incluye a 29 nodos que para esta relación transfronteriza proporcionan o reciben recursos mixtos. Tal es el caso, de los actores entrevistados, entre los que sobresalen los gobiernos locales y algunos nodos de ámbitos estatal y federal de ambos países.

Asimismo, en el dominio de la gestión transfronteriza, los actores estudiados presentan diversos grados de participación en la red. Esta variable definida como “intensidad”, se concibió como reflejo del número de veces y la indicación de la fecha en que un nodo tuvo contacto con otro, sin embargo, lo anterior fue difícil de precisar por parte

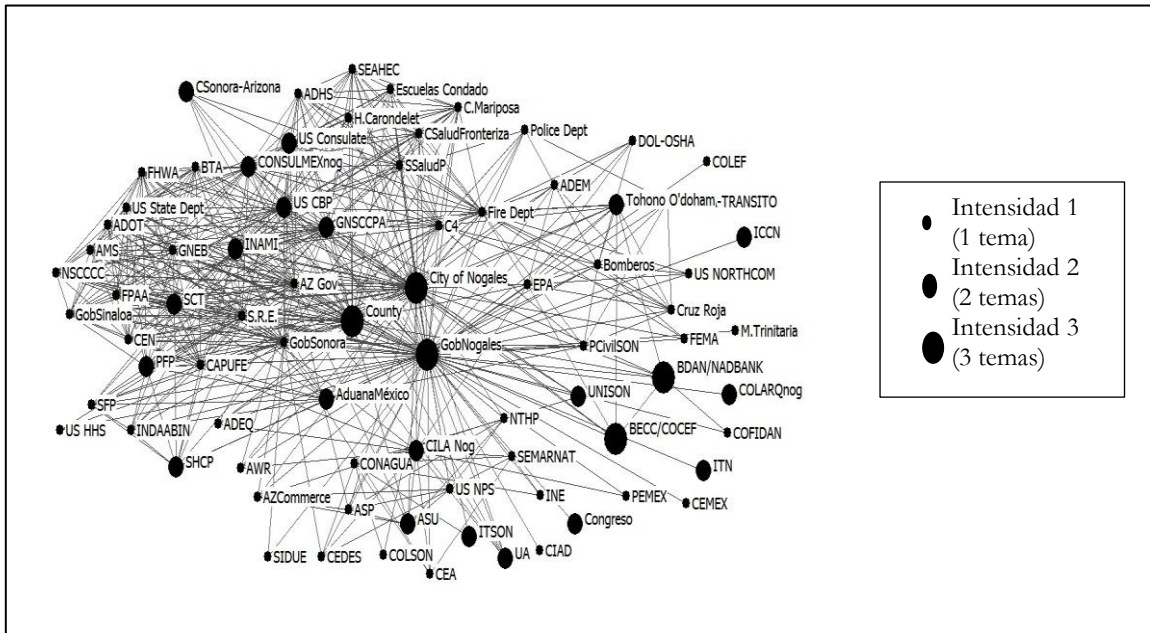
de los entrevistados. Durante la reoperacionalización de la variable intensidad, se retoma la información obtenida de la variable “tema”, para entonces establecer el grado de participación de un actor en relación al número de temas en los que participa, resultando 3 niveles de intensidad: un solo tema, dos temas o tres. Lo anterior implica que un actor tiene mayor intensidad de participación en la red si despliega relaciones en las tres temáticas. La **figura 8** ilustra el grado de intensidad de cada autor, siendo el Gobierno Municipal de Nogales, Sonora, el Gobierno de la Ciudad de Nogales, Arizona, la Administración del Condado de Santa Cruz, Arizona, BDAN y COCEF los nodos más activos dentro de este dominio.

Figura 7. Contenido de la relación transfronteriza.



Elaboración propia con apoyo de Netdraw.

Figura 8. Intensidad de la participación por nodo



Elaboración propia con apoyo de Netdraw.

Los atributos de cada nodo integrante de la egonet ilustrados previamente como el tema, contenido e intensidad de la relación transfronteriza, permiten obtener los valores de homofilia y heterogeneidad, características que enriquecen la explicación de la composición y el funcionamiento de esta red. En este sentido, de acuerdo con Borgatti (1998), los análisis de redes egocéntricas remiten dos hipótesis:

1. En torno a la homofilia, se dice que los vínculos más fuertes ocurren entre actores que poseen los mismos atributos clave, en términos de nuestro caso, esos atributos están determinados por el interés de cada nodo en los temas de ecología, economía y seguridad ya señalados. De este modo, el “Gobierno de Nogales” pertenece a la categoría de actores con participación en los 3 temas, al igual que sus homólogos (los gobiernos locales estadounidenses) y las instituciones binacionales BDAN y COCEF. La estimación de la homofilia del Gobierno de Nogales se calcula en

5.1%⁶⁰; esto representa y valida que las relaciones más estrechas resultan entre los actores con intereses afines.

2. Sobre la heterogeneidad de la composición de la egonet, se indica que una mayor diversidad incrementa la posibilidad de que algún actor posea aquellos recursos que ego requiere. Utilizando la base de datos que contiene los atributos de cada integrante de la red en lo concerniente a los recursos que brindan para el funcionamiento de ésta, se obtuvo que la medición de la heterogeneidad de Blau para la red egocéntrica del Gobierno de Nogales –en el referente temporal-, es de 71.9%⁶¹. Lo anterior simboliza una posible posición de ventaja para ego, toda vez que la variedad de ámbitos de procedencia de sus álters le permite tener acceso a recursos económicos, humanos, materiales, apoyo técnico-legal, acceso a información y a canales de comunicación.

4.4.3 Estructura de la red

A través de sus estudios de redes, el sociólogo Ronald Burt ha encontrado que la forma en la que un actor se relaciona con otros le proporciona ventajas o desventajas; dicho de otro modo, las limitaciones u oportunidades para ego dependen de su posición dentro de la red. Lo anterior, constituye el objeto de análisis de lo que se denomina la estructura de la red, remitiendo a la relación de ego y sus álters en tanto explicación de la funcionalidad de la red y de las posiciones de poder, autonomía, control, etcétera de sus integrantes.

⁶⁰ La homofilia se calcula a partir del número de lazos entre ego y un alter en la misma categoría de atributo, dividido por el número total de lazos de ego, para este caso: $4/79=0.051$ o 5.1%.

⁶¹ Una versión normalizada de la heterogeneidad de Blau, denominada Índice de Variación Cualitativa IQV (por sus siglas en inglés), estima una proporción de 0.899 de heterogeneidad en el contenido de la relación transfronteriza.

A fin de lograr una aproximación de la estructura de la red del Gobierno Municipal de Nogales, se consideran sólo los contactos directos de ego –como se mencionó previamente, ascienden a 79-, entre estos se detectó la presencia de 852 lazos, nodo a nodo, de las 6162 interacciones posibles en un escenario de total interconexión; de ahí se obtiene que la densidad de la red de ego sea del 13.83%. Adicionalmente, al extraer redes temáticas de la red total de ego, se observan variaciones en la densidad de cada una de ellas: en el caso de la red de ecología transfronteriza la densidad sólo alcanza un 8.77%, la red de asuntos económicos un 65.85% y la red de seguridad 28.49%. La diferencia comparativa en la densidad de la red de asuntos económicos puede explicarse si se observa que la mayoría de las relaciones que componen este dominio sólo involucran apoyo técnico-legal, así como actividades de información-comunicación.

Hanneman y Riddle (2005) observan que conforme el tamaño de las redes aumenta, tienden a ser menos densas y su geografía presenta más espacios carentes de interconexión, lo cual repercute directamente en el contexto donde funciona la red, puesto que la forma y el lugar donde se encuentran estos espacios pueden implicar –en sentido matemático y sociológico- inequidad entre los actores participantes. El término “*structural holes*” o “vacíos estructurales” acuñado por Burt (1992) atiende esta cuestión. Así, los llamados vacíos estructurales se refieren a la ausencia de lazos entre los actores, lo que posiciona en situación de desventaja a aquellos nodos menos conectados, pues el aislamiento dificulta el acceso a los recursos requeridos por un actor y aumenta sus costos de transacción; de modo contrario, aquellos actores mejor conectados poseen mayores alternativas para alcanzar sus objetivos, beneficiándose de una posición de poder e influencia, de la disponibilidad de información y de la posterior difusión o reserva de ésta al resto de los partícipes.

En este sentido, las medidas desarrolladas por Burt (1992) en torno a los vacíos estructurales de la red egocéntrica, analizan las características de los álters para determinar si son estructuralmente redundantes y qué nivel de limitación podrían ejercer sobre ego. El primer aspecto por determinar es el “tamaño efectivo” de la red egocéntrica, a partir del resultado comparativo del número de álters de ego y el promedio de los lazos que cada alter mantiene con otros actores, en el caso del Gobierno de Nogales el tamaño efectivo de su red se estimó en 68. Este parámetro considera que los 11 actores restantes (para el total 79) son redundantes, pues Ego puede sustentar la relación con ellos a través de otros participantes.

Mientras que el tamaño efectivo indica el impacto de ego en la red, la estimación de lo que se denomina “eficiencia” es una noción de la importancia que adquiere ego con las aportaciones de cada uno de sus álters a su red; se calcula que la eficiencia de la red del Gobierno de Nogales es del 86%. Otro elemento para entender los vacíos estructurales de una red es llamado “restricción”, el cual supone que si los álters tienen actores alternativos a ego para lograr sus metas dentro del área de interés, entonces ego se ve limitado o restringido (o visto de otro modo, ego no es imprescindible). La “restricción” para el Gobierno de Nogales es baja, la medida obtenida es de 0.048. Por último, aparece el concepto de “jerarquía”, con el propósito de determinar si las restricciones sobre ego son ejercidas por uno o varios actores. En caso de ser concentradas por un sólo álder, ésta medición poseería un valor mayor, indicando una condición de dependencia de ego ante tal actor; en contraparte, si las restricciones se distribuyen entre varios actores, el nivel de jerarquía sería menor. El resultado de la medición de “jerarquía” para la red del Gobierno de Nogales indica que las pocas restricciones hacia éste se dispersan entre varios actores, en

vista de que el valor arrojado es de 0.096, lo cual concuerda con el status de autoridad legal y decisional de ego.

Semejante a la idea de los vacíos estructurales, por su interés en la posición y los lazos de los nodos de la red, se ubica la elemento “*brokerage*” o “ruptura”, desarrollada por Gould y Fernández (1989), la cual analiza el rol específico de ego, entendido como un agente intermediario para el resto de los actores inmersos en el dominio. Este concepto, observa la función de ego como parte de una triada de nodos con el propósito de determinar si éste sirve como agente coordinador, consultor, barrera, representante o unión. Sin embargo, en el presente estudio, el nivel de “ruptura” de la red del Gobierno de Nogales, se utiliza una visión general de esta medida que en función del tamaño de la egonet, normaliza el número de veces en las que ego es necesario para articular a un par de actores que de otro modo no estarían directamente conectados. El resultado obtenido refiere que el alcance de ruptura ejercido por el Gobierno de Nogales es del 86.3%. Por otro lado, al calcular este dato de forma independiente para las 3 redes temáticas se obtuvo que en materia de ecología la intermediación asume hasta un 91%, en asuntos económicos sólo el 34%, mientras que en el rubro de seguridad es del 72%.

Cabe hacer notar que si comparamos los valores de densidad y de ruptura de ésta red se observa que en condiciones de baja densidad de interconexión, el Gobierno de Nogales cuenta con mayor capacidad para colocarse como intermediario. Esto es evidente al retomar los resultados arrojadas por las redes temáticas de modo independiente, por ejemplo: en materia de infraestructura ambiental, cuya densidad es de sólo el 8.77%, ego tiene más oportunidades de fungir como intermediario, lo cual podría traducirse en términos de una mayor capacidad de iniciativa, liderazgo y poder en este dominio en

específico, contrastando con una aminorada importancia en materia de infraestructura económica, al realizar una comparación similar.

4.4.4 Resultados de la colaboración

En el lapso de este estudio, la gestión transfronteriza vista en forma de red ha provisto de resultados observables en dos sentidos: en un plano operativo, sobresalen las acciones encaminadas a consolidar los mecanismos de comunicación y coordinación principalmente en el manejo de emergencias, y el reconocimiento de los actores locales sobre la necesidad de llevar a cabo planeación conjunta y/o complementaria para un mejor desarrollo urbano en ambos Nogales, como en el caso de los proyectos para transformar el centro histórico, ampliación de puertos de entrada y sobre todo los proyectos de naturaleza ambiental.

Por otra parte, desde la perspectiva de los resultados tangibles de la colaboración en red, es posible citar aquellos que por su gran beneficio a la población y los recursos involucrados fueron logrados mediante el esquema COCEF-BDAN y que representan una mejora sustantiva a la infraestructura ambiental de la zona. La **tabla 5** resume los siete proyectos desarrollados para mejorar las condiciones ambientales de ambos Nogales en materia de agua potable, alcantarillado, saneamiento, manejo de residuos sólidos y calidad del aire, cinco de ellos fueron certificados por la COCEF tras la gestión de los gobiernos municipales de Nogales en los trienios 2003-2006 y 2006-2009, recibiendo así, el financiamiento del BDAN en forma de créditos y/o fondos no reembolsables.

Tabla 5

Infraestructura ambiental financiada por BDAN en Ambos Nogales

<p><i>Reemplazo del Emisor Internacional, Expansión y Mejoras a la Planta Internacional de Tratamiento de Aguas Residuales de Nogales y Reemplazo Parcial del Sistema de Alcantarillado</i> Costo total: US\$ 74,102,000 Crédito: ---- Recursos no reembolsables: US\$ 59,504,955</p>	<p>Ubicación: Nogales, Arizona Promotor: Ciudad de Nogales, IBWC. Certificado por la COCEF en: 2000 Recursos complementarios: Federales y un crédito de la Autoridad de Finanzas de Infraestructura de Agua (WIFA) Situación Actual: Terminado en julio de 2009.</p>
<p><i>Proyecto de Abastecimiento y Distribución de Agua Potable (etapa I)</i> Costo total: US\$ 27,009,109 Crédito: US\$ 8,976,661 Recursos no reembolsables: US\$ 8,687,712</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: OOMAPAS-Nogales Certificado por la COCEF en: 1996 Recursos complementarios: CONAGUA, Gobierno del Estado de Sonora, OOMAPAS-Nogales Situación Actual: Terminado en marzo de 2010.</p>
<p><i>Rehabilitación del Sistema de Alcantarillado</i> Costo total: US\$ 11,090,774 Crédito: ---- Recursos no reembolsables: US\$ 5,545,387</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: OOMAPAS-Nogales Certificado por la COCEF en: 2004 Recursos complementarios: CONAGUA, Gobierno del Estado de Sonora. Situación Actual: Terminado en marzo de 2010.</p>
<p><i>Proyecto para el Mejoramiento de la Calidad del Aire mediante la Pavimentación de Calles</i> Costo total: US\$ 17,077,600 Crédito: US\$ 15,452,152 Recursos no reembolsables: ----</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: Gobierno de Nogales, Sonora Certificado por la COCEF en: 2004 Recursos complementarios: Federales, Estatales y Municipales Situación Actual: Terminado en junio de 2012.</p>
<p><i>Proyecto de Residuos Sólidos: Equipamiento</i> Costo total: US\$ 2,825,295 Crédito: US\$ 2,361,515 Recursos no reembolsables: ----</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: Gobierno de Nogales, Sonora. Certificado por la COCEF en: 2007 Recursos complementarios: Municipales Situación Actual: Terminado en julio de 2012.</p>
<p><i>Proyecto de Residuos Sólidos (Fase II): Relleno Sanitario y Estación de Transferencia</i> Costo total: US\$ 2,966,124 Crédito: ---- Recursos no reembolsables: US\$ 1,000,000</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: Gobierno de Nogales, Sonora. Certificado por la COCEF en: 2009 Recursos complementarios: Federales y Municipales Situación Actual: Terminado en agosto de 2012.</p>
<p><i>Proyecto de Tratamiento y Conducción de Aguas Residuales "Los Alisos"</i> Costo total: US\$ 19,308,864 Crédito: ---- Recursos no reembolsables: US\$ 11,227,368</p>	<p>Ubicación: Nogales, Sonora Promotor: OOMAPAS-Nogales Certificado por la COCEF en: 2010 Recursos complementarios: CONAGUA y Gobierno del Estado de Sonora. Situación Actual: Terminado en diciembre de 2012.</p>

Elaboración propia con datos del BDAN (Resumen de Proyectos Concluidos 2012) (Resumen de Actividades de Implementación de Proyectos. Proyectos Activos 2012).

4.5 La gestión transfronteriza como reflejo de la capacidad de los actores locales

En la perspectiva de este estudio, un gobierno local que asume como su responsabilidad la búsqueda de soluciones a aquellos problemas públicos que emergen en el contexto de su ubicación fronteriza –a pesar de enfrentar limitaciones legales, técnicas, financieras, políticas, operativas, etc.-, y adopta nuevas formas de gestión caracterizadas por su énfasis en el establecimiento de mayores vínculos interorganizacionales, intergubernamentales y binacionales –traducidos en esfuerzos transfronterizos-, ejemplifica cómo los patrones administrativos tradicionales se modifican para hacer frente a agendas públicas municipales más complejas, donde los actores participantes se diversifican, se adquieren nuevas funciones y aparecen nuevos mecanismos de colaboración. Por ende, las experiencias en gestión y políticas públicas transfronterizas aportadas por los gobiernos municipales de Nogales, Sonora, entre 2003 y 2009, contribuyen a confirmar la presencia de prácticas acordes con las tendencias de la nueva gestión pública y gobernanza moderna en la administración pública local.

Como ya se señaló anteriormente, los cambios en la administración pública registran los intentos por dar mayor capacidad de gobierno, mejorando su capacidad de gestión y dirección, su capacidad política, institucional y administrativa. Para Innes y Booher (2003, 7) “A governance system with capacity can learn, experiment, and adapt creatively to threats and opportunities. It is characterized by regular interaction among diverse players who solve problems or complete complex new tasks by working together”. Al aplicar esta descripción a la realidad de Nogales, la gestión transfronteriza de políticas públicas responde a necesidad de aprender, experimentar y buscar alternativas de mayor efectividad, y en este cometido, la conformación de redes transfronterizas ha resultado ser

el mejor medio para alcanzar arreglos de colaboración y cooperación. En el contexto de frontera, el trabajo de estas redes compuestas por gran número de actores locales, intenta aminorar las debilidades institucionales y la ausencia de órganos político-administrativos con competencias y responsabilidades bien delimitadas para incidir en las políticas públicas requeridas en el espacio surgido de una conurbación binacional.

Innes y Booher (2003) encuentran que la capacidad institucional y societal se logra por medio de planeación y la acción colaborativa, y se construye en cuatro niveles: entre los miembros de la comunidad, en las relaciones de estos, en su estructura organizacional y en las políticas públicas que promueven. La adquisición de capacidad, tiene como prerrequisito la participación de diversos actores en el esfuerzo colaborativo y no el monopolio del sector gubernamental. En el caso de la gestión transfronteriza estudiada en Nogales, se observa que:

- La inclusión de los sectores social, empresarial, educativo y todos los órdenes de gobierno de ambos países es importante para el éxito de la red, pues se conjugan las capacidades de cada actor y se garantiza un mejor acceso a los recursos que se requieren, como: conocimientos, apoyos materiales, financiamiento, autoridad decisional, etc.
- Dado que el éxito de un sistema capaz comienza con la capacidad con que cuentan y desarrolla cada actor de forma individual a través de sus habilidades, experiencia y comprensión de los problemas e impulso de soluciones, se distingue al gobierno municipal de Nogales 2006-2009 como poseedora de liderazgo e iniciativa en el dominio transfronterizo.

- En el nivel relacional, la creación de vínculos entre los miembros de la red parte de la existencia de una visión compartida y de intereses comunes definidos en torno a las necesidades transfronterizas y se reconoce que la mejor alternativa debe materializarse por medio de esfuerzos colaborativos y no unilaterales. Esta actitud favorable hacia la colaboración, se fortalece por la motivación de un sentido de pertenencia al lugar y por los lazos culturales y sociales de Ambos Nogales, según fue expresado por todos los entrevistados.
- En la parte organizacional, es posible diferenciar por un lado, que el Gobierno Municipal reorganizó sus estructuras, sus métodos de trabajo para adoptar una posición más estratégica en su entorno. Mientras que en el funcionamiento de la red, cada sector integrante hizo sus aportaciones de forma especializada. Es posible observar un gobierno local que conoce los atributos y el potencial apoyo que puede lograr de cada organización y ha sabido conjugarlos apoyándose en el establecimiento de mejores canales de comunicación.
- La unión de las capacidades individuales, relacionales y organizacionales redundan en los resultados obtenidos en las áreas consideradas de interés compartido: infraestructura ambiental, infraestructura económica y seguridad. Sin embargo, esta capacidad de gobierno lograda durante el periodo 2003-2009, aun es incipiente y enfrenta el desafío de consolidarse y buscar el crecimiento institucional de la gestión transfronteriza.

En suma, la consumación de políticas públicas de impacto transfronterizo significa una mayor capacidad de gobierno, y como se ha visto en este estudio, los gobiernos locales ocupan una posición primordial en el impulso de esfuerzos colaborativos de este tipo, al

identificarse como actores responsables de mejorar su entorno y proveer de óptimas condiciones de vida a una comunidad que comparte recursos naturales, estructuras económico-comerciales y lazos históricos, sociales y culturales con la ciudad contigua del país vecino. Por ello, la integración de redes transfronterizas responde a las necesidades de contar con una forma efectiva para gestionar las políticas públicas demandadas por la conurbación binacional.

Conclusiones

A través de esta investigación, se ha buscado generar aportaciones a los estudios en Administración Pública en la línea de la adopción de las tendencias gestión pública y gobernanza como fenómeno contemporáneo que registran los gobiernos y observado en el contexto de la revalorización del espacio local como generador de importantes cambios administrativos, políticos, económicos y sociales en México. El estudio de caso en particular, representa la búsqueda empírica de la reconfiguración del quehacer gubernamental en el ámbito municipal y los factores que han incidido en tal cometido, mientras que la ubicación fronteriza de Nogales, Sonora constituye un elemento adicional que contribuye a dar singularidad a las experiencias gubernamentales encontradas en este municipio entre 2003 y 2009. Durante todas las fases de este estudio ha estado presente una autocrítica sobre los posibles aportes al acervo de investigaciones gubernamentales y sobre el diseño metodológico utilizado, por ello, a continuación se presentan los aspectos, que a juicio del autor, se destacan de cada apartado.

El **Capítulo I** contiene la base teórico-conceptual sobre la que ha sido planteado el estudio. La emergencia de nuevos modelos de AP en las últimas décadas del siglo XX, responde a la inoperancia del modelo tradicional, que bajo el principio de imparcialidad permanecía distante del ciudadano, a la par que paulatinamente evidenciaba una creciente incapacidad para responder a entornos cambiantes y de alta incertidumbre y donde en muchos casos, el aparato burocrático del Estado se convirtió en sinónimo del despilfarro, ineficiencia y corrupción. Alrededor del mundo, la insatisfacción sobre la forma de organización, dirección y los procesos gubernamentales de este enfoque tradicional trajo

consigo la adopción de medidas de liberación económica y la venta de empresas paraestatales, seguido de la implementación de reformas administrativas en busca de garantizar la capacidad de gobierno. En el ámbito académico, los desarrollos teórico-conceptuales registran la aparición de los modelos de Nueva Gestión Pública y Gobernanza Moderna como expresiones de cambio impulsados por estas reformas, el primero inclinado más hacia la mejora de la capacidad administrativa y de gestión, y el segundo con un corolario más hacia la democratización de la esfera pública. Los nuevos modelos enfatizan una nueva relación gobierno-sociedad y plantean un gobierno capaz de adoptar procesos y proveer resultados de valor público, para lo cual resulta indispensable la observancia de los principios de economía, eficacia, eficiencia, responsabilidad pública, transparencia, calidad y participación ciudadana. Desde el enfoque de la Nueva Gestión Pública, la AP debe readecuarse conforme a los cambios del entorno, debe ser flexible a las demandas ciudadanas, debe descentralizarse y debe adoptar principios gerenciales como la gestión estratégica, la gestión de calidad y la gestión intergubernamental. Desde la perspectiva de la Gobernanza Moderna, la reivindicación de la naturaleza pública y política del Estado y de la AP, tienen que acompañar los cambios impulsados por la NGP si se pretende recuperar la legitimidad del gobierno y asegurar la gobernabilidad. La Gobernanza Moderna, como nueva forma de gobernar se concibe como un proceso cooperativo/colaborativo/coordinado entre el gobierno y los sectores social y privado, como expresión de una democracia participativa donde ocurre el empoderamiento ciudadano para formular opiniones y decidir sobre los asuntos y las políticas públicas. Bajo esta tendencia, los problemas complejos de la coyuntura actual no pueden resolverse con la acción única del gobierno, sino en forma asociativa, a través de redes de política pública interorganizaciones e intergubernamentales. Los dos modelos que conforman las tendencias de AP distan del

tradicional por sus énfasis en establecer una nueva relación gobierno-sociedad: la NGP entiende a los gobernados como clientes, por lo que la satisfacción de sus demandas se convierte en el mejor indicador de la capacidad de gobierno; mientras que para la Gobernanza Moderna, el ciudadano es corresponsable de la acción pública al desempeñar un rol como sujeto facultado y no como el del otrora objeto en espera pasiva de la acción del gobierno. Asimismo, este capítulo hace hincapié en el aporte teórico-práctico latinoamericano a los procesos de cambio de la AP alrededor del mundo. En estos países, dadas sus trayectorias con gobiernos autoritarios y las crisis económicas y políticas ocurridas, las reformas introducidas no se han limitado a la vertiente administrativa y gerencial, los cambios incluyen la mejora de la capacidad institucional del Estado para asegurar el vínculo del gobierno con sus ciudadanos frente a los riesgos de ingobernabilidad presentados en la región. Finalmente, sobresale el señalamiento de algunos académicos quienes advierten que la adopción de cambios en la AP no ha resultado ser un proceso extendido, constante y se observan vaivenes, puesto que el modelo tradicional sigue ejerciendo fuertes inercias y también porque algunos gobiernos aparentan implementar reformas sin realmente aplicarlas.

El **Capítulo II** contiene la conexión histórico-conceptual sobre la cual se analiza el fenómeno de los cambios de tendencia en la AP. En un primer momento, el apartado refiere los cambios sociales de la posmodernidad donde subyace el cuestionamiento del progreso económico y político prometido por la modernidad, el triunfo de la individualización y la expansión de la globalización económica. Ante estas condiciones las ciencias sociales registran el desplazamiento de los análisis circunscritos al Estado-nación hacia lo global, lo regional y lo local, pues se observa que a la par de las tendencias de la mundialización surgen reacciones y ajustes en espacios regionales y locales que refuerzan los

particularismos y donde los actores locales se convierten en sujetos responsables del desarrollo de su entorno inmediato. Se habla entonces de nuevos actores sociales y políticos con capacidad de acción colectiva postnacional para intervenir en las políticas públicas dentro de las áreas surgidas del reordenamiento global-local. En este escenario, los referentes empíricos muestran una revaloración de las regiones y ciudades como promotores de su propio desarrollo y dada su función de productores/consumidores en el orden económico mundial de la actualidad, de este modo, encontramos ciudades estratégicas para la articulación de regiones subnacionales, transfronterizas y supranacionales que se convierten en espacios para la acción social y que requieren de nuevas prácticas gubernamentales. La atención particular de este apartado se centra en la emergencia de regiones transfronterizas, porque precisamente son las áreas urbanas fronterizas donde la interdependencia de lo global y lo local se vuelve más tangible, conforman corredores económicos transnacionales pero carecen de un régimen jurídico especial, de instituciones de gobierno específicas, presentan dinámicas socio-culturales peculiares y sin embargo, se observan prácticas gubernamentales *sui géneris*, donde la búsqueda de acciones conjuntas y colaborativas para atender los riesgos y oportunidades emanados de su localización, hace que los gobiernos locales y la sociedad civil practiquen algo definido como “diplomacia subnacional o local”. Las ciudades fronterizas conforman una categoría especial ya que reaccionan y funcionan conciliando su pertenencia a un orden nacional y su interdependencia económica, social, cultural, ambiental de carácter transfronterizo. El capítulo destaca algunos procesos transfronterizos encontrados en ciudades y regiones de América Latina y Europa, los cuales confirman la divergencia de los contextos de cada caso, considerando el tipo de interacción que registran, su intensidad, la presencia o ausencia de afinidad idiomática, orígenes étnicos comunes o disímiles,

prácticas sociales, niveles de desarrollo de los países de los que forman parte y las relaciones internacionales existentes entre ellos. Algunas realidades abordadas se localizan en las fronteras de Venezuela-Colombia, República Dominicana-Haití, Argentina-Brasil-Paraguay, Brasil-Colombia, Francia-Alemania-Suiza, Alemania-Francia-Suiza-Luxemburgo, Francia-Bélgica, Francia-Andorra, España-Andorra, España-Portugal, Italia-Eslovenia, etc., entre estos ejemplos, encontramos que las prácticas transfronterizas difieren en magnitud, componentes, efectividad, grados de institucionalización y niveles de asimetría estructural de las partes. Cabe agregar que la revisión de las prácticas transfronterizas entre países sudamericanos y caribeños muestra que las relaciones asimétricas ocurren también entre los países en desarrollo y sin grandes disparidades estructurales entre ellos. Por último, se presta atención al cercano contexto de la frontera México-Estados Unidos, sus problemas públicos, las instituciones creadas para atenderlos y algunos referentes de prácticas transfronterizas llevadas a cabo entre ciertos pares de ciudades fronterizas adyacentes como Tijuana-San Diego, Cd. Juárez-El Paso, Matamoros-Brownsville, por referir algunos. Esta frontera enfrenta las consecuencias de la industrialización y a partir de la integración económica de América del Norte, los problemas ambientales y de seguridad se han agudizado principalmente entre los municipios mexicanos de mediana y grandes dimensiones y sus contrapartes estadounidenses; por ello, los gobiernos federales de ambos países y más recientemente los gobiernos de los estados fronterizos han creado instituciones especializadas para atender las necesidades de infraestructura ambiental y seguridad fronteriza, como temas transversales a la promoción económica-comercial. Estos mecanismos han introducido paulatinamente una visión de planeación y acción intergubernamental transnacional, abriendo espacios para la participación de gobiernos y comunidades locales en la gestión de políticas públicas

transfronterizas. Las prácticas transfronterizas revisadas en este capítulo, constatan la importancia de las afinidades históricas, lingüísticas, étnicas y culturales en el éxito de la interacción transfronteriza de la población que habita la frontera México-Estados Unidos. También se encuentra que entre estas conurbaciones binacionales no existe un mercado transfronterizo común, pero sí una interdependencia en la reproducción económica de las ciudades. Finalmente, se constata que a pesar de las limitaciones institucionales y las barreras organizacionales, legales, políticas y estructurales, los gobiernos locales de la zona han desarrollado instrumentos de alcance transfronterizo, algunos de carácter informal y otros bajo el amparo del régimen institucional fronterizo.

La importancia adquirida por ámbito local como espacio de cambio en México, aunado a la consideración de que los municipios fronterizos del norte del país son reconocidos como precursores en la adopción de nuevas prácticas en la administración pública, se constata a través del estudio de caso presentado en los dos últimos capítulos, teniendo como unidad de análisis, al gobierno municipal de Nogales, Sonora, durante el periodo de 2003 a 2009. Este estudio parte del supuesto de que *las prácticas de gestión dominantes en el gobierno municipal de Nogales remiten a la aparición de elementos característicos de la nueva gestión pública y de la gobernanza moderna*. La presencia de tales cambios en la administración municipal se considera resultado de la confluencia de múltiples factores que son agrupados en dos dimensiones por las hipótesis de trabajo: la primera, conteniendo una explicación político-administrativa y la segunda, abordando los problemas públicos transfronterizos. El **Capítulo III** se dedica al primer eje de análisis, cuya hipótesis expresa que *la alternancia política, la competitividad electoral, la voluntad política, la formación académica y experiencia profesional de los miembros Ayuntamiento, así como la capacidad administrativa y financiera son factores que participan en la*

adopción de nuevas prácticas de gestión pública en el municipio de Nogales. Los anteriores factores son analizados como variables explicativas endógenas, ya que pueden ser exploradas en la totalidad de los municipios mexicanos. La primera parte de este apartado introduce al lector algunos elementos monográficos del municipio, donde se traza el origen de Nogales como puerto internacional para el flujo de mercancías y personas entre México y Estados Unidos hacia 1880, y su posterior consolidación comercial regional, nacional e internacional. El diagnóstico obtenido de esta sección introductoria, indica que las problemáticas principales de la agenda pública municipal incluyen las consecuencias poblacionales del fenómeno migratorio, el detrimento ambiental, la falta de diversificación de la actividad económica y los efectos de su ubicación fronteriza en materia de infraestructura, seguridad y comercio. En la segunda parte del capítulo, se analizan las variables competitividad electoral y alternancia política, características educativas y profesionales de los gabinetes y la capacidad administrativa y financiera como los factores que impulsan los procesos de cambio observados en el gobierno municipal durante el referente temporal. En torno a la competitividad electoral y la alternancia política, se destaca que el tránsito del municipio desde un sistema de partido hegemónico al bipartidismo en 1994, la inauguración de un escenario de competitividad electoral en 2003 y el primer triunfo del PAN en 2006, inciden en el interés de los gobiernos en emprender una buena gestión pública y de estrechar sus vínculos con la ciudadanía a fin de gozar del refrendo del electorado en los comicios siguientes. Asimismo, se examina que la alternancia trae consigo una dinámica de yuxtaposición política, donde se requiere que los funcionarios municipales cuenten con amplias capacidades para relacionarse y gestionar intergubernamentalmente, además de mostrar iniciativa, liderazgo y voluntad política para atender las necesidades de su comunidad. Se coincide que tal capacidad de gobierno guarda

estrecha relación con la experiencia profesional y la formación académica del presidente municipal y su equipo. Los hallazgos de este estudio en este sentido revelan que el gobierno priista de 2003-2006 contó con un presidente municipal de escolaridad media-superior y funcionarios con grado de licenciatura o superior, extraídos de los sectores público y privado, en tanto que, la administración panista de 2006-2009 fue dirigida por un alcalde con licenciatura en administración de empresas, la mayoría de los funcionarios contaban con posgrado en áreas afines a la dependencia que encabezaban y provenían de los sectores público, privado, académico y social. Finalmente, la variable capacidad administrativa y financiera se adhiere a la perspectiva de que una menor dependencia presupuestal de los recursos provenientes de la Federación y del Estado permite adoptar nuevas prácticas con mayor autonomía, por lo que se observó que ambas administraciones estudiadas, pero principalmente durante el segundo periodo, buscaron fuentes alternativas de financiamiento de origen crediticio y por emisión de deuda, así como la mejora recaudatoria de impuestos y del cobro de derechos. Comparativamente, durante el trienio 2006-2009 se impulsaron más procesos de cambio que en el gobierno precedente debido a la confluencia los factores políticos, financieros y las características individuales de los servidores y funcionarios antes descritos. En la tercera sección, se confirma la presencia de procesos de cambio en el gobierno nogalense, analizados en relación a las tendencias de la AP presentadas en el primer capítulo: 1) La implementación de mecanismos de participación ciudadana contempla, entre 2003-2006, la referencia a la realización de algunos foros y consultas, mientras que el periodo 2006-2009, se contabilizaron 9 instrumentos para estrechar el vínculo gobierno-sociedad, sobresalen los Miércoles Ciudadanos, las Asociaciones de Vecinos, los Consejos Ciudadanos y el programa Adopta Nogales. 2) Las relaciones y gestiones intergubernamentales durante el trienio 2003-2006, se enfocaron a las áreas de

obras y proyectos de infraestructura y de desarrollo social e incluyeron la participación de 10 dependencias y organismos federales y estatales principalmente; en el periodo 2006-2009, los temas de las RIG incluyeron el ordenamiento territorial y ecológico, el desarrollo urbano y social, apoyos por desastres naturales y actividades de seguridad pública y protección civil, en total se identificaron 16 organizaciones gubernamentales, en su mayoría del orden federal. 3) Las relaciones y gestiones interorganizacionales entre 2003 y 2006 se establecieron entre la Dirección de Obras Públicas y la Congregación Mariana Trinitaria, A.C. y entre la Dirección de Desarrollo Social y dos clubes de servicio. Durante el gobierno 2006-2006, los canales de interacción interorganizacional fueron institucionalizados por medio del programa Adopta Nogales y de las Asociaciones de Vecinos, en suma, se estima que 255 organizaciones civiles, académicas y empresariales colaboraron con conocimientos, recursos humanos, materiales y económicos en este trienio. 4) La introducción de los principios de transparencia, profesionalismo y calidad se localizan en el referente 2006-2009, los mecanismos más sobresalientes en torno a este aspecto fueron: la implementación del Programa Ayuntamiento de Cristal, la creación del Portal de Transparencia, del Consejo Ciudadano de Transparencia, la elección apolítica de funcionarios y la inscripción en el Sistema de Indicadores de Desempeño, etc. 5) Durante la administración 2003-2006 se comienzan a percibir incipientes muestras de un pensamiento, dirección y planeación estratégica primordialmente en la gestión de infraestructura acorde a las expectativas de crecimiento de la ciudad, promoción económica y sustentabilidad de proyectos. En el trienio 2006-2009, la gestión estratégica presenta una situación más avanzada con el respaldo de las relaciones y gestiones intergubernamentales e interorganizacionales y con el empoderamiento del gobierno municipal como orden competente en materia de ordenamiento territorial, medio ambiente y recursos naturales,

crecimiento poblacional, diversificación económica, infraestructura, etc. En total se destacan 14 planes, programas y proyectos con sentido estratégico. 6) La aparición de nuevas formas organizacionales y funcionales durante el periodo 2003-2006 incluye la formación de la Comisión de Asuntos Internacionales del Cabildo y la Dirección de Desarrollo Económico municipal. En tanto que entre 2006 y 2009, se localiza la reorganización de las dependencias municipales en secretarías coordinadoras, la organización de 16 consejos ciudadanos como órganos descentralizados, la creación del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, la Coordinación de Participación Ciudadana, la reestructuración del IMFOCULTA, la fundación del Centro Cultural Los Nogales, la creación de la Policía Turística y de la paramunicipal Alumbrado Público de Nogales, entre otros más. Por último, los procesos de cambio observados en las vertientes anteriores evidencian en un primer momento, la transición gubernamental de Nogales entre el trienio 2003-2006 y el 2006-2009, con tendencias más proclives a la puesta en marcha de prácticas de la nueva gestión pública y de la gobernanza moderna en el segundo periodo. Desde el punto de vista de la agenda de las políticas públicas municipales, las experiencias gubernamentales de Nogales, Sonora atestiguan la adopción de una extensa agenda pública con temáticas complejas, apoyada en la realización de cambios funcionales, estructurales, comportamentales y relacionales. Desde una perspectiva general, se sugiere que estos procesos constituyen indicadores de que la AP municipal coincide con las propuestas de las nuevas tendencias de la AP.

En el **Capítulo IV** se adiciona a los factores de cambio estudiados en el capítulo III, la dimensión problemas públicos transfronterizos para explicar que la administración pública nogalense ha incursionado en la gestión transfronteriza para llevar a cabo políticas públicas que atiendan aquellos problemas que sobrepasan las fronteras internacionales, una

expresión más que refrenda el sentido no tradicional de gobierno. Por consiguiente, la hipótesis principal de este estudio de caso plantea que *el contexto transfronterizo de los problemas públicos impulsa al gobierno municipal a la adopción de nuevas prácticas de gestión, implementando mecanismos de gestión y políticas públicas transfronterizas, los cuales remiten al surgimiento de un nuevo escenario local caracterizado por la incorporación de nuevas temáticas a la agenda, relaciones interorganizacionales, intergubernamentales y binacionales.* En la continuidad del espacio urbano prologado sobre los límites nacionales, los problemas públicos transfronterizos son definidos como aquellos que tienen impactos en ambos lados de la frontera y cuyas posibles soluciones exceden la capacidad de una gestión local implementada unilateralmente. En el contexto de Nogales, Sonora y de la ciudad contigua Nogales, Arizona, se observa un consenso sobre las áreas de trabajo que componen la agenda transfronteriza bajo una noción de interdependencia, estas se relacionan con las necesidades compartidas de infraestructura ambiental, infraestructura económica local y regional, y seguridad. No obstante, en el transcurso de la investigación, se encontró que no sólo la presencia de problemas transfronterizos y su identificación conjunta por parte de Ambos Nogales impulsa la adopción de la gestión transfronteriza, se considera que el marco institucional especializado en la frontera México-Estados Unidos ha devenido en oportunidades o ventanas institucionales para que los gobiernos locales participen en materia ambiental, comercial y de seguridad, bajo un estilo de cooperación que vincula diversos actores y ámbitos gubernamentales, y que ofrece el acceso de varios tipos de recursos que en otro momento no se dispondrían. Además, se detectó que las condiciones socio-culturales existentes entre Ambos Nogales, constituyen un elemento primordial que favorece la definición de lo transfronterizo y de la gestión compartida necesaria en este entorno. Las comunidades de

Ambos Nogales presentan similitudes y comparten rasgos históricos, culturales, idiomáticos, recursos hídricos, atmosféricos y las problemáticas que resultan de su ubicación fronteriza. El resultado del análisis de esta variable, lleva a resaltar que la relación entre los gobiernos de Ambos Nogales presentó un proceso de transición durante los dos trienios de estudio: durante el periodo 2003-2006 se observa un mayor predominio de lazos informales, sustentados en relaciones familiares y amistosas que proveyeron de efectos inmediatos pero limitados; por otra parte, entre 2006-2009, se localiza una tendencia a la formalización de las relaciones a través del establecimiento de vínculos laborales que introdujeron resultados de valor público en el mediano y largo plazo. Pese a lo anterior, la gestión transfronteriza en la que participan Ambos Nogales, se practica sin contar con Acuerdos Interinstitucionales de cooperación o hermanamiento, y aunque no involucra la mezcla directa de recursos económicos, conlleva la gestión conjunta de recursos para proyectos con impactos transfronterizos, busca la continuidad y/o complementariedad de los proyectos de cada uno de ellos, incluye el manejo de emergencias, el intercambio de información, la coordinación y cooperación como mecanismo de genera beneficios para ambas comunidades. La segunda parte de este capítulo cumple el cometido de analizar la gestión transfronteriza en la que participó el gobierno municipal de Nogales de 2003 a 2009, como una comunidad de políticas públicas aplicando un análisis de redes egocéntricas. Este enfoque da soporte a la afirmación que sugiere la presencia de un escenario de gobernanza moderna en el dominio transfronterizo, que emplea mecanismos de gestión interorganizacional, intergubernamental y binacional. Se determinó que la red egocéntrica del gobierno municipal de Nogales se integra por 79 contactos directos de ambos lados de la frontera, los cuales son actores gubernamentales locales, estatales o federales, organizaciones civiles y empresariales, instituciones

académicas y binacionales interesados en resolver las necesidades transfronterizas de la zona. Como atributos de los actores que colaboran con el gobierno municipal de Nogales, se considera 1) su participación en 1, 2 o 3 de los temas que agrupan las problemáticas transfronterizas de Ambos Nogales y que son relativos a la infraestructura ecológica, infraestructura económica local-regional y seguridad pública. 2) El contenido de la red definido como el tipo de recursos que cada nodo provee a la red egocéntrica y se dividen en 5 categorías: económico, técnico-legal, humano-material, información-comunicación y varios de los anteriores. Las relaciones que involucran recursos económicos son las más escasas, seguido ascendentemente de aquellas que brindan apoyo humano y material, información-comunicación, apoyo técnico-legal y por último, en el grupo más numeroso se encuentran quienes reciben o aportan recursos mixtos. El estudio también comprueba que los lazos más fuertes ocurren entre los actores con intereses más afines a los del gobierno de Nogales, Sonora, como los gobiernos locales estadounidenses y las instituciones COCEF y BDAN, esta situación se denomina homofilia. Asimismo, la diversidad de procedencia de los actores significa también variedad de recursos, lo cual determina una heterogeneidad del 71.9% en la composición de la red y sugiere mayores oportunidades de acción para el gobierno de Nogales. La determinación de la estructura de la red egocéntrica indica una densidad de las relaciones del 13.83%, observándose grandes variaciones en esta medición al extraer redes temáticas, donde la densidad de la red de ecología es de 8.77%, asuntos económicos 65.85% y seguridad 28.49%; se concluye que la densidad de las relaciones descende cuando involucra recursos económicos y es mayor cuando se trata de apoyo técnico-legal o información-comunicación. Los resultados de las experiencias en gestión transfronterizas pueden observarse en dos vertientes: en el lado operativo o de los procesos implementados, se observan logros en el establecimiento de canales de comunicación más

efectivos, una mayor coordinación en el manejo de emergencias y el reconocimiento de que es necesario emprender actividades de planeación conjunta. En el sentido de los resultados tangibles de la colaboración en red se destaca que entre 1996 y 2009, se certificaron y financiaron 7 proyectos bajo el esquema COCEF/BDAN, 2 de ellos promovidos por el gobierno municipal 2003-2006 y 3 durante el trienio 2006-2009, y fueron desarrollados para mejorar las condiciones ambientales de Ambos Nogales en materia de agua potable, alcantarillado, saneamiento, manejo de residuos sólidos y calidad del aire. Finalmente, el capítulo concluye que la gestión transfronteriza confirma la capacidad de acción de los actores locales y en el caso preciso del gobierno municipal de Nogales, esto ejemplifica cómo los patrones administrativos tradicionales se modifican para dar paso a agendas públicas complejas en un entorno fronterizo, a la participación de sectores no gubernamentales y a la adopción de nuevos roles y mecanismos de colaboración.

La comprobación del escenario multifactorial en el que se introducen los cambios en la AP de Nogales, refiere la presencia de grandes desafíos para que este proceso se consolide y convierta en permanente y garantice la continuidad los cambios a pesar de los vaivenes en la arena política y la falta de interés y profesionalización de servidores y funcionarios públicos. En el caso particular de la gestión transfronteriza, esta fortalece la capacidad de los gobiernos locales fronterizos para diseñar los instrumentos de política pública acordes a su realidad particular; la experiencia del gobierno de Nogales indica que el establecimiento de relaciones más formales con sus contrapartes estadounidenses puede generar resultados más efectivos, aunado a la conjugación de capacidades con otros sectores y órdenes de gobierno. Por ello, la gestión transfronteriza requiere de arreglos institucionalizados y los actores locales interesados en estas prácticas, deben pugnar por marcos normativos más flexibles. En lo que respecta a la metodología empleada, se

considera que el enfoque de redes para analizar la gestión transfronteriza es adecuado, sin embargo, los instrumentos de recolección de datos requieren ser modificados para obtener información más detallada y aplicarse de forma inmediata o vigente al gobierno en funciones. Asimismo, se juzga muy interesante seguir una metodología de estudios de caso comparados entre otras ciudades y entre otros periodos de gobierno para conocer si hay una evolución en la integración, funcionamiento y resultados de las prácticas adoptadas. Otra sugerencia corresponde a la construcción de indicadores para medir la capacidad de gobierno, si se cuenta con ella o si cambió posterior al esfuerzo colaborativo. Estos indicadores deben diseñarse no sólo para cuantificar las políticas públicas, sino incluir también aspectos cualitativos como los procesos, los actores, sus contribuciones y evidencias de la emulación de las prácticas en otras conurbaciones. Por último, se considera que esta investigación requiere complementarse con un estudio de la percepción ciudadana sobre el desempeño de las administraciones municipales, toda vez que la relación voto-desempeño no es clara en las elecciones 2009 y 2012 en este municipio.

Referencias

- Adam, Silke, y Hanspeter Kriesi. «The Network Approach.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, 129-154. Boulder: Westview Press, 2007.
- Agranoff, R. «Las relaciones y la gestión intergubernamental.» En *La nueva Administración Pública*, de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 125-170. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Alegría, Tito. «¿Existen las metrópolis transfronterizas?: el caso de Tijuana/San Diego.» En *Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 127-165. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.
- Alegría, Tito. «La Ciudad y los Procesos Transfronterizos entre México y Estados Unidos.» *Frontera Norte* 1, n° 2 (Julio-diciembre 1989): 53-90.
- Alfie Cohen, Miriam. «Región ambiental. Dos casos paradigmáticos: la frontera México-Estados Unidos y el Proyecto Cascadia.» *Revista Mexicana de Estudios Canadienses* 1, n° 7 (Diciembre 2004).
- Allison, Graham T. «¿La gestión pública y la privada: son fundamentalmente similares en todos los aspectos menos importantes?» En *Clásicos de la Administración Pública*,

de Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. Universidad Autónoma de Campeche, Fondo de Cultura Económica, 1999.

Arellano Gault, David. *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.

Asociación de Municipios de México, A.C. *Sistema de Indicadores de Desempeño: AMMAC*. 2009. <http://www.ammac.org.mx/> (último acceso: 2 de Diciembre de 2009).

Banco de Desarrollo de América del Norte. *Resumen de Actividades de Implementación de Proyectos. Proyectos Activos*. San Antonio, 31 de Diciembre de 2012.

Banco de Desarrollo de América del Norte. *Resumen de Proyectos Concluidos*. San Antonio, 31 de Diciembre de 2012.

Bazaga Fernández, Isabel. «El planteamiento estratégico en el ámbito público.» En *La nueva Administración Pública*, de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 105-124. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997.

Bell, Daniel. «The World and the United States in 2013.» *Daedalus*, n° 3 (1987).

Blanco, Ismael, y Gomà Ricard. *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.

Borgatti, Steve. «Ego Networks.» *Social Network Analysis Instructional Web Site*. 5 de Agosto de 1998. <http://www.analytictech.com/networks/egonet.htm> (último acceso: 20 de Noviembre de 2009).

- Borja, Jordi. «La ciudad en la globalización.» En *Ciudades del Siglo XXI, ¿Competitividad o Cooperación?*, de Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi Contigiani, 65-101. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas; Miguel Ángel Porrúa, 2007.
- Borja, Jordi, y Manuel Castells. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus Ediciones, S.A.-Grupo Santillana, 1997.
- Brugué, Peter, y Joan Subirats. *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- Burt, Ronald S. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- Cabrero Mendoza, Enrique. *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- . *Políticas públicas municipales*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Canales Aliende, José Manuel. «Gobernabilidad y gestión pública.» En *La Nueva Gestión Pública*, de Blanca Olías de Lima, 35-48. Madrid: Prentice Hall, 2001.
- Carrillo, Ernesto. «La evolución de los estudios de administración pública: la cuestión del objeto.» En *De la Administración Pública a la Gobernanza*, de María del Carmen Pardo, 21-60. México: El Colegio de México, A.C., 2004.

Castaños, Romina, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2006-2009* (3 de Noviembre de 2009).

Consultora Dinámica del Noroeste, S.C. «Dictamen de Ingreso y Egresos 2007 y 2008.» *Portal de Transparencia Nogales Sonora*. 2009 de Abril de 2009. http://www.transparencianogales.gob.mx/phiblog/boletines/DICTAMEN_EDOS_FINANCIEROS_A_DIC_2008_0b9146.pdf (último acceso: 4 de Diciembre de 2009).

De la Fuente Manríquez, Lorenzo Antonio, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2003-2006* (13 de Noviembre de 2009).

DeJordy, Rich, y Dan Halgin. «Introduction to Ego Network Analysis.» *Analytic Technologies*. 2008. <http://www.analytictech.com/e-net/PDWHandout.pdf> (último acceso: 12 de Enero de 2010).

Dilla Alfonso, Haroldo. «Las ciudades en las fronteras: introducción al debate.» En *Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 15-29. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.

—. «Los complejos urbanos transfronterizos en la frontera dominico-haitiana.» En *Ciudades en la Frontera. Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 167-204. Santo Domingo: Manatí, 2008.

Duchacek, Ivo. D. «International Competence of Subnational Governments: Borderlands and Beyond.» En *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative*

- Perspective*, de Oscar J. Martínez, 11-30. El Paso: Texas Western Press, The University of Texas at El Paso, 1986.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*. Tijuana: El Colegio de la Frontera-Plaza y Valdés Editores, 2000.
- Fontes, Jaime, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Redes Transfronterizas* (12 de Noviembre de 2009).
- Ganster, Paul, y David E. Lorey. *The U.S.-Mexican Border into the Twenty-First Century*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2008.
- García Solana, María José. «La posición del ciudadano: la noción del cliente.» En *La Nueva Gestión Pública*, de Blanca Olías de Lima, 291-316. Madrid: Prentice Hall, 2001.
- García, Rodolfo, y Gerardo Rivera. «La profesionalización en los municipios de México. Hacia un diagnóstico propositivo.» *Mimeo*, 2001.
- Giddens, Anthony. *As consecuencias da modernidade*. São Paulo: Unesp, 1991.
- Gil Anaya, Claudia Zulema, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2006-2009* (6 de Noviembre de 2009).
- Golob, Elyse, Yi-Chang Chiu, Pitu B. Mirchandani, Gertie Agraz, y Yunemi Jang. *Mariposa Port of Entry Bottleneck Study. Nogales, Arizona - Nogales, Sonora. Facilitating efficient, secure and economical cross-border transportation movements*. The University of Arizona, 2008.

Gould, J., y J Fernández. «Structures of mediation: a formal approach to brokerage in transaction networks.» *Sociological Methodology*, 1989: 89-126.

Grácida, Juan José. «Algunas consideraciones sobre el surgimiento de Nogales, Sonora y sus efectos sobre el Puerto de Guaymas y Magdalena.» *Boletín Bimestral de la Sociedad Sonorense de Historia* (Sociedad Sonorense de Historia, A.C.), n° 33 (Julio-Agosto 1987).

Grimaldo Lorente, Jaime, y Christi Rangel Guerrero. «Importancia de las Relaciones Intergubernamentales en un Sistema de Gobierno Federal.» *Provincia*, n° 10 (2003): 38-52.

Guillén López, Tonatiuh. «Coyuntura del federalismo en México y su trayectoria histórica.» En *Federalismo y planeación regional en México*, de Alejandro Navarro Arredondo y Gustavo Meixueiro Nájera Coords., 83-88. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2007.

—. *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. México: El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Guillén López, Tonatiuh, Gerardo M. Ordóñez Barba, y Marcos S. Reyes Santos. *La otra frontera Norte de México. Sociedades y gobiernos de pequeñas dimensiones*. México: Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert, 1996.

Gutiérrez, Guillermina, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2006-2009* (10 de Noviembre de 2009).

- H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora 2006-2009. «Reglamento de los Consejos Ciudadanos del Municipio de Nogales Sonora.» s.f.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009. «Primer Informe de Gobierno.» Nogales, 2007.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Nogales Sonora, 2006-2009. «Segundo Informe de Gobierno.» Nogales, 2008.
- Hajer, Maarten, y Hendrik Wagenaar. *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Hall, J.S. «Reconsidering the Connection between Capacity and Governance.» *Public Organization Review*, 2002: 23-44.
- Hanneman, Robert A., y Mark Riddle. *Introduction to Social Network Methods*. Riverside: University of California, 2005.
- Hansen, Niles. «Border Region Development and Cooperation: Western Europe and the U.S.-Mexico Borderlands in Comparative Perspective.» En *Across Boundaries. Transborder Interaction in Comparative Perspective*, de Oscar J. Martínez, 31-44. El Paso: Texas Western Press, The University of Texas at El Paso, 1986.
- Holguin, F. et al. «Exhaled Nitric Oxide in Asthmatic Children and Traffic Density in the US-Mexico Border: Preliminary results from EVA Study (Vehicular Emissions and Asthma).» 2004.

Hood, Christopher. «Reforma Administrativa en la Gestión Pública: Paradojas y Péndulos.» En *Lecturas de gestión pública*, de Quim Bruge y Joan Subirats. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1996.

Ianni, Octavio. *Teorías de la Globalización*. México: Siglo XXI, Universidad Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 1995.

Innes, Judith E, y David E Booher. «Collaborative policymaking: governance through dialogue.» En *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, de Maarten Hajer y Hendrik Wagenaar, 33-59. New York: Cambridge University Press, 2003.

—. *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*. Berkeley: Institute of Urban and Regional Development University of California, 2003.

Instituto de Transparencia Informativa del Estado de Sonora . *NOTICIAS - Boletines y comunicados: ITIES* . 20 de Febrero de 2009. <http://www.transparenciasonora.org.mx/> (último acceso: 2 de Diciembre de 2009).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. «Censos Económicos.» *Sistema Municipal de Base de Datos*. 2004. <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125> (último acceso: 7 de Octubre de 2009).

Jaquet, Héctor. «Más allá de la frontera, las fronteras: Una aproximación socioespacial a las situaciones fronterizas de Misiones, Argentina.» En *Ciudades en la Frontera*:

- Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 31-65. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.
- Jessop, Robert. «Governance, Governance Failure and Metagovernance.» *Policies, Governance and Innovation for Rural Areas*. Arcavata di Rende: Università della Calabria, 2003. 1-24.
- Kamarck, Elaine C. «Innovación global del gobierno.» *Política Digital*, n° 13 (Noviembre 2003): II-XXV.
- Kingdon, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman, 2003.
- Knoke, David, y James H. Kuklinski. *Network Analysis*. Newbury Park: Sage, 1982.
- Kopinak, Kathryn. *Desert Capitalism. Maquiladoras in North America's Western Industrial Corridor*. Tucson: The University of Arizona Press, 1996.
- Lara Valencia, Francisco. «Cooperación transfronteriza y desarrollo local: un modelo para armar.» *Relaciones México-Estados Unidos: Fronteras, Seguridad, Migración y Desarrollo*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2009.
- . «Gestión conjunta del medio ambiente fronterizo y TLC: cambio institucional, actores locales y redes transfronterizas.» *Región y Sociedad* (El Colegio de Sonora) XVI, n° 29 (2004): 75-105.
- Levitt, Peggy. «Transnational Community Development: the Case of Boston and the Dominican Republic.» *Non Profit and Public Sector Quarterly*, 1997: 509-526.

López Mazón, Luis Alberto, entrevista de Torres, Daniella Yocupicio. *Gobierno Municipal 2003-2006* (13 de Noviembre de 2009).

López Trigal, Lorenzo. «La situación europea: las relaciones transfronterizas en España.» En *Ciudades en la Frontera: Aproximación críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 231-262. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.

Maffesoli, Michel. *Posmodernidad*. Puebla: Universidad de las Américas Puebla, 2007.

Martínez Dabdoub, Marco Antonio, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2006-2009* (6 de Noviembre de 2009).

Martínez M., Pedro. «Transición y democracia. La nueva dinámica intergubernamental.» En *Gobiernos municipales en México*, de Gretchen González Parodi, 85-113. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco, 2008.

Martínez, Oscar J. *Border People*. Tucson: The University of Arizona Press, 1994.

—. *Border People. Life and Society in the U.S.-Mexico Borderlands*. Tucson: University of Arizona Press, 1994.

Mayntz, Renate. «El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna.» *Reforma y Democracia*, 2001: 1-8.

Moncayo Jiménez, Edgar. «Nuevos enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización.» *Serie Gestión Pública*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, Diciembre de 2002.

- Mondragón Ruiz de Lezana, Jaione. «La gestión intergubernamental: las relaciones intergubernamentales en España.» En *La Nueva Gestión Pública*, de Blanca Olías de Lima, 317-335. Madrid: Prentice Hall, 2001.
- Montes de Oca Osorio, Alejandro, y Ana Elisa Bandera. «La planeación y la descentralización en los gobiernos locales.» En *Gobiernos municipales en México*, de Gretchen González Parodi Coord., 145-162. México: Universidad Autónoma de México Unidad Azcapotzalco, 2008.
- Moore, Mark. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós, 1998.
- Mota Díaz, Laura, y Pablo Díaz Muñoz. «Municipios, desarrollo local y descentralización en el siglo XXI.» *Ra Ximhai* (Universidad Autónoma Indígena de México) 4, n° 3 (2008): 581-605.
- Navarro Velarde, Juan Roberto, entrevista de Daniella Yocupicio Torres. *Gobierno Municipal 2003-2006* (26 de Noviembre de 2009).
- Nogueira, Ricardo. «Tabatinga: una ciudad en la frontera de la Amazonia.» En *Ciudades en la frontera: aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 97-125. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.
- Osborne, David, y Ted Gaebler. *Un Nuevo Modelo de Gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*. México: Gernika, 1994.

- Ostrom, Elinor. «Institutional Rational Choice. An Assessment to the Institutional Analysis and Development Framework.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, 21-64. Boulder: Westview Press, 2007.
- Pardo, María del Carmen. *De la Administración Pública a la Gobernanza*. México: El Colegio de México A.C., 2004.
- Peña, Sergio. «Ciudades y fronteras: los retos de la planificación transfronteriza.» En *Ciudades en la Frontera: Aproximaciones críticas a los complejos urbanos transfronterizos*, de Haroldo Dilla Alfonso, 263-282. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.
- Peters, B. Guy. «Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles.» En *De la Administración Pública a la Gobernanza*, de María del Carmen Pardo, 69-95. México: El Colegio de México, 2004.
- . *The Future of Government*. Kansas: University Press of Kansas, 2001.
- Petrizzo Páez, María Ángela. «Redes e institucionalización: vinculando evidencias empíricas y redes políticas.» *XXIV International Sunbelt Social Network Conference*. Portorož: Revista Hispana para el Análisis de las Redes Sociales, 2004.
- Pipitone, Ugo. *El temblor interminable*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2007.

- Pleyers, Geoffrey. «En la búsqueda de actores y desafíos societales. La sociología de Alain Touraine.» Editado por El Colegio de México. *Estudios Sociológicos* XXIV, n° 3 (2006): 733-756.
- Pontifes Martínez, Arturo. «Relaciones Intergubernamentales.» *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, 2002: 43-59.
- Poom Medina, Juan. *La revolución silenciosa en la gestión pública local. Factores asociados al número de innovaciones en los municipios mexicanos 2000-2004*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007.
- . «Las elecciones locales en Sonora, 1997-2006. Los alcances de la competitividad electoral.» *Región y Sociedad* XIX (2007b): 5-26.
- Ramió Matas, Carles. «Los problemas de la implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Públicas latinoamericanas: modelo de Estado y cultura institucional.» Editado por Centro Latinoamerica de Administración para el Desarrollo. *Reforma y Democracia*, n° 21 (Octubre 2001).
- Ramírez López, Alberto. «Planeación Trirregional en Materia de Agua en una Zona Fronteriza entre México y EE UU.» En *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, de César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, 17-28. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, 2005.
- Ramos García, José María. *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura,

Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, El Colegio de la Frontera Norte, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

—. *La gestión de la cooperación transfronteriza México-Estados Unidos en un marco de inseguridad global: problemas y desafíos*. México: H. Cámara de Diputados LIX Legislatura, Consejo Mexicano de Asuntos Internacional, Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Rhodes, R.W.A. *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres: Open University Press, 1997.

Sabatier, Paul A., y Christopher M. Weible. «The Advocacy Coalition Framework.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, 189-221. Boulder: Westview Press, 2007.

Sabet, Daniel M. «Building Bridges: Binational Civil Society Cooperation and Water-Related Problems.» *The Journal of Environment and Development* 14 (2005): 463-485.

Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2002.

Sanz Menéndez, Luis. «Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes.» *Apuntes de Ciencia y Tecnología* (Asociación para el Avance de la Ciencia y la Tecnología en España (AACTE)), n° 7 (Junio 2003): 20-29.

Sassen, Saskia. «Situando ciudades en circuitos globales.» En *Ciudades del siglo XXI*, de Carlos Arce Macías, Enrique Cabrero Mendoza y Alicia Ziccardi Contigiani, 23-64.

México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C., Miguel Ángel Porrúa, 2007.

Scott, Christopher A., Robert G. Varady, Anne Browning-Aiken, y Terry W. Sprouse. «Linking Water and Energy Along the Arizona-Sonora Border.» *Arizona Water Institute*. September/October de 2007. <http://www.azwaterinstitute.org/media/Scott%20binational%20water%20and%20energy.pdf> (último acceso: 15 de Octubre de 2009).

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, United States Environmental Protection Agency. «Situación Ambiental en la Región Fronteriza.» Reporte de Indicadores Programa Frontera 2012, 2006.

Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; United States Environmental Protection Agency. «Frontera 2012: Programa Ambiental México-Estados Unidos.» SEMARNAT-EPA, 5 de Mayo de 2003.

Subcomité de Calidad en el Gobierno de The American Society for Quality. «Hacia una definición operativa de un gobierno de calidad.» *Política Digital*, 2003: XXVI-XXXVI.

Subirats, J. «Administración pública y mercado.» *ICE*, n° 712 (Diciembre 1992).

Touraine, Alain. *Penser Autrement*. France: Fayard, 2007.

Valero, Mario. «Ciudades transfronterizas e interdependencia comercial en la frontera Venezuela/Colombia.» En *Ciudades en la Frontera: aproximaciones críticas a los*

complejos urbanos transfronterizos, de Haroldo Dilla Alfonso, 67-95. Santo Domingo: Grupo de Estudios Multidisciplinarios Ciudades y Fronteras, 2008.

Varady, Robert G, y Anne Browning-Aiken. «The Birth of a Mexican Watershed Council in the San Pedro Basin in Sonora.» En *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, de César M Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, 165-184. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2005.

Vázquez Castillo, María Teresa. «Planeación bilateral México-Estados Unidos: instituciones, planificadores y comunidades.» En *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, de César M Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, 243-267. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte-Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2005.

Vertoveck, Steven. «Conceiving and Researching Transnationalism.» *Ethnic and Racial Studies* 22, n° 2 (1999).

Villoria, Manuel. «Modernización Administrativa y Gobierno Postburocrático.» En *La Nueva Administración Pública*, de Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, 77-103. Madrid: Alianza Editorial S.A., 1997.

Wallerstein, Immanuel. *Conocer el mundo, saber el mundo: El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*. México: Siglo XXI, 2001.

XXVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, El Colegio de la Frontera Norte, Intituto México Woodrow Wilson International Center for Scholars. *Plan Indicativo para el*

Desarrollo Competitivo y Sustentable de la Región Transfronteriza México-Estados Unidos. Monterrey: Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, 2009.

Zahariadis, Nikolaos. «The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects.» En *Theories of the Policy Process*, de Paul A. Sabatier, 65-92. Boulder: Westview Press, 2007.

Relación de Entrevistas

Beatriz López Gargallo, *Cónsul General de México en Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 5 de noviembre de 2009.

Bernardo Hodgers, *Director de Obras Públicas 2003-2006*. Nogales, Sonora: 13 de noviembre de 2009.

Claudia Zulema Gil Anaya, *Secretaria de Desarrollo Urbano 2006-2009*. Nogales, Sonora: 6 de noviembre de 2009.

Eduardo Canizales Curiel, *Director de Protección Civil Nogales, Sonora*. Nogales, Sonora: 4 de noviembre de 2009.

Francisco Octavio Gastélum Ceballos, *Director de OOMAPAS Nogales 2006-2012*. Nogales, Sonora: 12 de noviembre de 2009.

George X. Liñeiro, *Director de Planeación y Zonificación Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 9 de noviembre de 2009.

Guillermina Gutiérrez, *Coordinadora de Participación Ciudadana y Programas Sociales 2006-2009*. Nogales, Sonora: 10 de noviembre de 2009.

Héctor Servín de la Mora, *Sub-coordinador del C4 Nogales, Sonora*. Nogales, Sonora: 4 de noviembre de 2009.

Jaime M. Fontes, *Administrador de la Ciudad de Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 12 de noviembre de 2009.

Jesús Quintanar, *Representante de la Sección Mexicana de la CILA en Nogales, Sonora.*
Nogales, Sonora: 10 de noviembre de 2009.

John Dinkelman, *Cónsul General de Estados Unidos en Nogales, Sonora.* Nogales,
Sonora: 12 de noviembre de 2009.

Jorge Echeverría, *Director de Obras Públicas 2006-2009.* Nogales, Sonora: 4 de
noviembre de 2009.

Juan Guerra, *Ingeniero de la Ciudad de Nogales, Arizona.* Nogales, Arizona: 9 de
noviembre de 2009.

Juan Roberto Navarro Velarde, *Director Planeación Urbana 2003-2006.* Nogales,
Sonora: 24 de noviembre de 2009.

Lorenzo de la Fuente Manríquez, *Presidente Municipal de Nogales, Sonora 2003-2006.*
Nogales, Sonora: 13 de noviembre de 2009.

Luis Alberto López Mazón, *Director de Desarrollo Social 2003-2006.* Nogales, Sonora:
13 de noviembre de 2009.

Manuel Ruiz, *Supervisor del Condado de Santa Cruz, Distrito No. 1.* Nogales, Arizona: 5
de noviembre de 2009.

Marco Antonio García, *Director de Desarrollo Económico 2006-2009.* Nogales, Sonora:
12 de noviembre de 2009.

Marco Antonio Martínez Dabdoub, *Presidente Municipal de Nogales, Sonora 2006-
2009.* Nogales, Sonora: 6 de noviembre de 2009.

Mary Dahl, *Directora de Desarrollo Comunitario del Condado de Santa Cruz*. Nogales, Arizona: 5 de noviembre de 2009.

Octavio García-Von Borstel, *Alcalde de la Ciudad de Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 4 de noviembre de 2009.

Romina Iliana Castaños, *Directora de Planeación, Control Urbano y Ecología 2006-2009*. Nogales, Sonora: 3 de noviembre de 2009.

William Sánchez, *Jefe de Bomberos Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 9 de noviembre de 2009.

William S. Ybarra, *Jefe de la Policía Nogales, Arizona*. Nogales, Arizona: 4 de noviembre de 2009.

Apéndice 1

Guía de Entrevista Presidente Municipal

Parte I: Personal

1. ¿Qué formación profesional tiene?
2. ¿Cuál es su experiencia laboral previa (Sector)?
3. ¿Cuál fue/es su visión de gobierno municipal? ¿Considera que eso se debe a la influencia del partido o es una cuestión personal?
4. ¿Qué elementos considera distintivos de su administración respecto a los gobiernos anteriores?

Parte II: Problemas Públicos

5. Para hacer frente a las necesidades del municipio, ¿cómo se integró la estructura orgánica? ¿Qué nuevas estructuras y funciones se establecieron?
6. ¿Qué y cuántos mecanismos de participación social se crearon en su administración?
7. ¿Cuáles fueron las principales fuentes de financiamiento del municipio?
8. ¿Qué problemas públicos se identifican/identificaron como prioritarios para el municipio?
9. ¿Qué políticas públicas se diseñaron e implementaron para hacer frente a estas problemáticas?
10. ¿Cuál fue el alcance socio-espacial en el diseño e implementación de las políticas públicas (municipal, regional, transfronterizo)?

Parte III: Gestión Transfronteriza

11. En su gestión ¿se reunió con su homólogo estadounidense? ¿por qué motivo?
¿cuántas veces?
12. ¿Considera que ambos Nogales comparten algunos problemáticas o intereses?
¿cuáles?
13. ¿Existían mecanismos de comunicación o intercambio de información respecto a un asunto de interés compartido?
14. ¿Trabajó en algún proyecto, programa o política con Nogales, Arizona?
15. ¿Cómo definiría la relación de su gobierno con el gobierno de la ciudad de Nogales, AZ y con el gobierno del Condado de Santa Cruz?
16. ¿Qué experiencias tuvo su gobierno en la gestión transfronteriza de asuntos públicos?
17. ¿Qué dependencias del gobierno municipal participaron en la gestión transfronteriza? ¿Qué funciones desempeñaron?
18. ¿Se sometió a la SRE el registro de Acuerdos Interinstitucionales? Sí, ¿cuáles? No, ¿por qué?

Apéndice 2

Guía de Entrevista Varios

Dependencias Gobierno Municipal Nogales, Sonora

19. ¿Qué formación profesional tiene?
20. ¿Cuál es su experiencia laboral previa (sector)?
21. ¿Qué elementos considera distintivos de la administración para la cual laboró, respecto a los gobiernos anteriores?

Dependencias (Gobierno Municipal Nogales, Sonora, Ciudad de Nogales, Arizona y Condado de Santa Cruz)

1. ¿Conoce o conocía a sus homólogo estadounidense/mexicano? ¿se reunió con él?
¿por qué motivo(s)? ¿cuántas veces?
1. ¿Cómo fue su relación con él/ella?
2. En su ámbito de acción ¿Considera que ambos Nogales comparten algunos problemáticas o intereses? ¿cuáles?
3. ¿Trabaja o trabajó en algún proyecto, programa o política con Nogales, Arizona/Nogales, Sonora?

Alcalde y administrador Ciudad de Nogales, Arizona

2. En su gestión ¿se reunió con su homólogo mexicano? ¿por qué motivo(s)? ¿cuántas veces?

3. ¿Considera que ambos Nogales comparten algunas problemáticas o intereses?
¿Cuáles?
4. ¿Existen mecanismos de comunicación o intercambio de información respecto a un asunto de interés compartido?
5. ¿Ha trabajado en algún proyecto, programa o política con Nogales, Sonora?
6. ¿Cómo definiría la relación de su gobierno con el gobierno de Nogales, Sonora?

Cónsules, CILA, otros.

1. Dentro de su área de competencia, ¿cuáles son los asuntos prioritarios para esta área de la región fronteriza?
2. ¿Cómo es su relación con el gobierno municipal?
3. ¿Existen proyectos de orientación local? ¿cuáles? ¿incluyen la participación del gobierno municipal u otros actores locales en estos proyectos?
4. ¿Ha trabajado en algún proyecto, programa o política con el gobierno de Nogales, Sonora?

Apéndice 3

Guía de Entrevista Redes Transfronterizas

1. Si definimos como problemas transfronterizos aquellos que tienen impactos en ambos lados de la frontera y cuyas posibles soluciones exceden la capacidad de la gestión local, entonces ¿cuáles son los principales problemas transfronterizos de Nogales?
2. ¿Cuáles fueron los asuntos de gestión transfronteriza más importantes en los que estuvo involucrado?
3. Pensando en las importantes experiencias en gestión transfronteriza mencionadas anteriormente:
 - ¿A qué instancias de gobierno mexicano recurrió para solicitar apoyo? (Ej. Dependencia u organismo del Gobierno Municipal, Gobierno del Estado de Sonora, Gobierno Federal)

Aproximadamente ¿cuántas veces en total recurrió a esta instancia?

¿Qué tipo de ayuda o apoyo solicitó/recibió? (Ej. Financiera, técnica, legal, operacional, etc.)

¿Qué acciones, políticas o programas son resultado de esta colaboración?
 - ¿A qué instancias de gobierno de Estados Unidos recurrió para solicitar apoyo? (Ej. Dependencia u organismo del Gobierno de la Ciudad de Nogales, Condado de Santa Cruz, Gobierno de Arizona, Gobierno Federal)

Aproximadamente ¿cuántas veces en total recurrió a esta instancia?

¿Qué tipo de ayuda o apoyo solicitó/recibió? (Ej. Financiera, técnica, legal, operacional, etc.)

¿Qué acciones, políticas o programas son resultado de esta colaboración?

- ¿A qué otras organizaciones recurrió para solicitar apoyo? (Ej. Organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, empresas, otros)

Aproximadamente ¿cuántas veces en total recurrió a esta instancia?

¿Qué tipo de ayuda o apoyo solicitó/recibió? (Ej. Financiera, técnica, legal, operacional, etc.)

¿Qué acciones, políticas o programas son resultado de esta colaboración?

4. ¿Qué lo motivó/motiva a colaborar de esta forma?

Apéndice 4

Acrónimos

1. Aduana México
2. Agencia Federal de Investigación (AFI)
3. Arizona Department of Commerce (AZCommerce)
4. Arizona Department of Environmental Quality (ADEQ)
5. Arizona Department of Health Services (ADHS)
6. Arizona Department of Transportation (ADOT)
7. Arizona Department of Water Resources (AWR)
8. Arizona Division of Emergency Management (ADEM)
9. Arizona Government (AZ Gov)
10. Arizona State Parks (ASP)
11. Arizona State University (ASU)
12. Asociación de Maquiladoras de Sonora (AMS)
13. Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN/NADBANK)
14. Border Trade Alliance (BTA)
15. Caminos y Puentes Federales (CAPUFE)
16. Cementos Mexicanos (CEMEX)
17. Centro de Control, Comando, Comunicaciones y Cómputo de Nogales (C4)
18. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo (CIAD)
19. City of Nogales
20. Clínica Mariposa (C.Mariposa)

21. Colegio de Arquitectos de Nogales (COLARQnog)
22. Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (BECC/COCEF)
23. Comisión de Ecología y Desarrollo Sustentable del Estado de Sonora (CEDES)
24. Comisión de Salud Fronteriza (CSaludFronteriza)
25. Comisión Estatal del Agua (CEA)
26. Comisión Federal de Electricidad (CFE)
27. Comisión Internacional de Límites y Aguas Oficina de Representación Nogales
(CILA Nog)
28. Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
29. Comisión Sonora-Arizona (CSonora-Arizona)
30. Congregación Mariana Trinitaria (M.Trinitaria)
31. Congreso de la Unión (Congreso)
32. Consejo Empresarial de Nogales (CEN)
33. Consulado de Carrera de México en Douglas, Arizona (CONSULMEXDouglas)
34. Consulado de Carrera de México en Yuma, Arizona (CONSULMEXYuma)
35. Consulado General de México en Nogales, Arizona (CONSULMEXnog)
36. Corporación Financiera de América del Norte (COFIDAN)
37. Cruz Roja Mexicana Nogales (Cruz Roja)
38. Department of Labor-Occupational Safety and Health Administration (DOL-
OSHA)
39. El Colegio de la Frontera Norte (COLEF)
40. El Colegio de Sonora (COLSON)
41. Environmental Protection Agency (EPA)
42. Escuelas Condado

43. Federal Emergency Management Agency (FEMA)
44. Federal Highway Administration (FHWA)
45. Fresh Produce Association of the Americas (FPAA)
46. Gobierno del Estado de Sinaloa (GobSinaloa)
47. Gobierno del Estado de Sonora (GobSonora)
48. Gobierno Municipal de Nogales (GobNogales)
49. Good Neighbor Environmental (GNEB)
50. Greater Nogales Santa Cruz County Port Authority (GNSCCPA)
51. H. Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Nogales, Sonora (Bomberos)
52. Hospital Carondelet (H.Carondelet)
53. Ingenieros Civiles Colegiados de Nogales A.C (ICCN)
54. Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN)
55. Instituto Nacional de Ecología (INE)
56. Instituto Nacional de Migración (INAMI)
57. Instituto Tecnológico de Nogales (ITN)
58. Instituto Tecnológico de Sonora (ITSON)
59. International Boundary and Water Commission (IBWC)
60. National Trust for Historic Preservation (NTHP)
61. Nogales Fire Department (Fire Dept)
62. Nogales Police Department (Police Dept)
63. Nogales Santa Cruz County Chamber of Commerce (NSCCCC)
64. Petróleos Mexicanos (PEMEX)
65. Policía Federal Preventiva (PFP)
66. Policía y Tránsito Municipal (POLICIA-TRANSITO)

67. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)
68. Procuraduría General de la República (PGR)
69. Protección Civil Del Estado de Sonora (PCivilSON)
70. Santa Cruz County (County)
71. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
72. Secretaría de Energía (SENER)
73. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
74. Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano (SIDUE)
75. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
76. Secretaría de la Función Pública (SFP)
77. Secretaría de Marina (SEMAR)
78. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
79. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
80. Secretaría de Salud Pública (SSaludP)
81. Secretaría de Seguridad Pública-Fuerzas Federales de Apoyo (SSP-FFA)
82. Southeast Arizona Area Health Education Center (SEAHEC)
83. Tohono O'doham
84. U.S. Department of Health and Human Services (US HHS)
85. Universidad de Sonora (UNISON)
86. University of Arizona (UA)
87. US Army Corps of Engineers (US ACE)
88. US Congress
89. US Consulate Nogales, Mexico (US Consulate)
90. US Customs and Border Protection (US CBP)

91. US General Services Administration (US GSA)
92. US National Parks Administration (US NPS)
93. US Northern Command (US NORTHCOM)
94. US State Department (US State Dept)