

INTRODUCCIÓN

Este estudio es una reflexión en torno a la influencia de Estados Unidos en el desarrollo regional fronterizo, particularmente se analiza la relación entre México y el estado de California, Estados Unidos. Este análisis es importante porque nos permite apreciar los problemas que enfrenta la administración pública federal y estatal mexicana para fomentar el desarrollo regional en un contexto transfronterizo internacional. La administración pública federal y fronteriza tiene que considerar el impacto de la variable estadounidense en el desarrollo económico regional, con la finalidad de proponer iniciativas de cooperación entre México y California. La meta es crear espacios de comunicación que permitan la discusión de los problemas fronterizos y, posteriormente, su evaluación y planeación transfronteriza.

Esta perspectiva de análisis se plantea porque el desarrollo regional del norte de México está sujeto a la influencia de las políticas locales-regionales de Estados Unidos en la frontera sur, especialmente en los rubros de desarrollo económico, infraestructura, medio ambiente, migración y narcotráfico. La definición de este

nivel de entendimiento entre un país en vías de desarrollo con una nación desarrollada representa un reto de política pública, considerando las diferencias y la existencia de una relativa comunicación entre autoridades de las ciudades fronterizas mexicanas y californianas. La importancia económica y política de California a nivel nacional e internacional es la condición principal para que la administración pública mexicana y fronteriza trate de establecer espacios de entendimiento con base en intereses comunes.

Las relaciones transfronterizas dependen, entre otros factores, de una descentralización de la toma de decisiones a los estados fronterizos mexicanos con Estados Unidos, con la finalidad de que los gobiernos cuenten con la facultad de proponer alternativas a los problemas del desarrollo fronterizo mexicano. Este estudio plantea la necesidad de la descentralización en el marco del desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales; y además se analizan algunos problemas que implica ese marco en materia de política exterior regional. Con ello se pretende ofrecer elementos para que la administración pública federal y fronteriza implemente estrategias de toma de decisiones para adaptarse a la descentralización del poder y la autoridad en los estados de la frontera sur estadounidense. El trabajo propone un mecanismo regional como una alternativa para promover el desarrollo regional y los problemas de índole política con California.

El cambio de perspectiva está sujeto a la adopción de una nueva manera de pensar la administración del desarrollo regional en un contexto transfronterizo. El estudio discute a manera de introducción algunos elementos centrales del enfoque posburocrático, con el fin de innovar los tradicionales mecanismos de toma de decisiones en países en vías de desarrollo, los cuales se han caracterizado por un centralismo y burocratismo, que limitan el fomento de las iniciativas regionales y locales. Particularmente resultan de interés especial los contextos de la descentralización, el desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales, como elementos fundamentales del cambio de la administración pública para adaptarse a los nuevos retos internacionales.

La experiencia de España en la integración europea resulta de interés para México porque los procesos de cooperación transfronteriza española datan desde 1983 y son una respuesta al centralismo y al autoritarismo del gobierno central, que tradicionalmente limitó los contactos externos de las Comunidades Autónomas españolas. Las experiencias transfronterizas de esas regiones responden al interés de promover el desarrollo regional con los recursos propios y con los que se puedan obtener a través de acuerdos de cooperación interregional europea. Uno de los fines que se buscan es evitar que las políticas externas provoquen efectos negativos a nivel regional.

Las limitaciones del cambio de perspectiva son varias. Una de ellas radica en la formación de los administradores públicos mexicanos, quienes generalmente han reproducido los esquemas teóricos y metodológicos imperantes en países de mayor nivel de desarrollo, sin adaptarlos a las necesidades nacionales. En otros casos, los programas de estudio carecen de la actualización de contenidos que permitan una mejor manera de abordar los problemas de la gestión pública nacional e internacional. Ambas situaciones han impedido incorporar las demandas de la administración pública mexicana, particularmente en el ámbito de la frontera norte mexicana. En este nivel se ha reproducido el perfil académico tradicional de los administradores públicos, sin considerar que la frontera norte representa un contexto donde el profesionista tiene que dar respuesta a problemas fronterizos, que tienen causas externas y, por lo tanto, repercusiones internacionales.

En otros casos, las soluciones de esos problemas derivan de una perspectiva binacional y del papel que tienen actores gubernamentales y no gubernamentales estadounidenses ubicados en el ámbito local-regional. La formación de los profesionales en administración pública en los estados fronterizos no ha tomado en cuenta estas especificidades del desarrollo regional, con lo cual se han dejado de lado los problemas que implica la administración del desarrollo fronterizo binacional. Esta deficiencia, que es un rasgo común en la formación profesional de los universitarios —en parti-

cular en Ciencias Sociales—, ha impedido que se elaboren análisis y propuestas concretas sobre el impacto regional y local de Estados Unidos en el desarrollo fronterizo mexicano.

Entre los factores que explican las limitaciones mencionadas sobresalen el escaso número de especialistas con formación sobre Estados Unidos y el desarrollo regional binacional; las percepciones generales sobre el sistema político y económico de Estados Unidos, que se reproducen entre funcionarios y académicos,¹ ante la falta de una mayor información y análisis del acontecer estadounidense; y por último, la ausencia de programas especializados de docencia sobre Estados Unidos o Relaciones México-Estados Unidos en la región, que acentúen los procesos de toma de decisiones local-regional de sociedades avanzadas.²

La formación profesional del administrador público con una perspectiva internacional se justifica con base en los siguientes elementos: México se ubica en una coyuntura internacional de profundos cambios políticos y económicos, donde la influencia de Estados Unidos es determinante y la relación con California ha sido una opción para el crecimiento comercial y de disputas políticas. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un indicador de esos cambios. En términos de la relación regional de México con Estados Unidos, la cotidiana interacción con estados de la importancia como California y Texas plantea la formación de recursos humanos que puedan evaluar el desarrollo fronterizo desde una perspectiva binacional.

El trabajo parte de la premisa de que paralelamente a una mayor relación comercial y social entre México y California, se han presen-

1 Las percepciones mencionadas se refieren a que el sistema político y económico estadounidense funciona de manera homogénea y no existe en él una descentralización del poder y de la autoridad en el desarrollo de la toma de decisiones.

2 Estas ideas han sido ampliamente discutidas en los siguientes ensayos del autor: "Estados Unidos: Un Programa de Investigación en la Frontera Norte de México", COLEF, 1989; "Relaciones México-Estados Unidos: Una Propuesta de Investigación y de Docencia", *Travesía*, UABC, septiembre-octubre 1989; y "Propuesta de programa de maestría sobre Relaciones Estados Unidos-México", UABC, Dirección de Asuntos Académicos, 1989.

tado tensiones políticas. Los impactos han sido provocados por los problemas de migración de mexicanos indocumentados y narcotráfico. No obstante, los efectos políticos no han influido para que la relación comercial regional disminuya, ya que la interacción comprende una variedad de actores que participan en distintas agendas, que no necesariamente coinciden entre sí. Los problemas responden, entre otros factores, a la autonomía de los actores fronterizos estadounidenses para tomar decisiones que tienen repercusiones internacionales. Por lo tanto, es indispensable conocer, analizar y evaluar el rol y el impacto de su participación en el ámbito regional.

De aquí se justifica que los gobiernos estatales fronterizos tengan una participación más activa en los problemas relacionados con el desarrollo regional fronterizo. La participación implica un mejor conocimiento de los asuntos de la agenda fronteriza y el análisis de la viabilidad política y económica de las propuestas para atender las disputas. El intercambio de información sobre los asuntos fronterizos es fundamental, pero es una parte en comparación con los retos que deben adoptar los gobiernos fronterizos en el marco de la relación con Estados Unidos.

El libro se compone de cinco capítulos: en el primero se expone el tema del enfoque posburocrático y la administración pública. La idea central es presentar los elementos de ese enfoque para el análisis de la administración pública, como una alternativa para el cambio de los mecanismos tradicionales de la gestión pública de los países en vías de desarrollo. Los aspectos que se enfatizan del enfoque posburocrático y que resultan de atención especial para los fines de este estudio son la descentralización, el desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales. Estos elementos estimulan las alternativas de cooperación transfronteriza en el contexto de un Estado federal y democrático. Asimismo, conllevan a la legitimidad y competitividad del sistema político mexicano en un contexto de innovación de los procesos de toma de decisiones para adaptarlos a los retos del entorno social tanto nacional como internacional.

La adopción del enfoque posburocrático en las organizaciones públicas es parte de un proceso de modernización del quehacer público para atender las constantes demandas sociales, políticas y económicas de los distintos grupos fronterizos. Los gobiernos que no entiendan la importancia de la innovación de la gestión pública se verán limitados para alcanzar los objetivos de legitimidad y competitividad institucional. De ahí la relevancia de que los países en vías de desarrollo adopten esquemas de gestión innovadores de la tarea pública, que permitan avanzar hacia Estados federales y democráticos.

En el segundo capítulo se analizan la frontera México-Estados Unidos y la cooperación transfronteriza europea. Aquí se reflexiona sobre el contexto socioeconómico regional que determina los vínculos con Estados Unidos y las iniciativas de cooperación transfronteriza. Se mencionan los principales problemas económicos, sociales y políticos de la relación entre California y México, y sus impactos en la integración y desigualdad fronteriza en el marco del desarrollo del TLCAN y en la crisis económica mexicana de 1994. Se formula también un primer planteamiento en torno a una descentralización de algunas decisiones de política exterior hacia los estados fronterizos del norte de México, con la finalidad de atender los conflictos locales-regionales con Estados Unidos y la descentralización regional-local en California. Finalmente, se analiza la cooperación transfronteriza en Europa, particularmente el caso de España, con el fin de conocer las experiencias de cooperación interregional y transfronteriza, tanto a nivel regional —Cataluña— como a nivel de ciudades.

Este análisis es importante porque permite conocer las ventajas y limitaciones económicas y políticas de los mecanismos de cooperación transfronteriza europea, en un país con tendencias centralistas y con constantes demandas de descentralización de las regiones autónomas, como lo es Cataluña.

El tercer capítulo expone los elementos principales de la agenda económica y financiera entre México y California. Se señalan la importancia y las perspectivas de esa relación. Igualmente, se

incluye un apartado sobre las regiones de California (Los Angeles, San Francisco y San Diego), donde se puntualiza su importancia económica y política. Es necesario que la administración pública mexicana identifique alternativas de cooperación transfronteriza o de inversión, que además de promover el crecimiento económico puedan estimular el desarrollo social, pues la dinámica del mercado requiere una interrelación entre los aspectos económicos y sociales con el fin de que la maximización de ganancias no se vea limitada por las demandas sociales.

El cuarto capítulo analiza la política de inmigración en el estado de California. Se mencionan los factores de decisión burocrática, las características principales de la Proposición 187, las perspectivas de la política migratoria y, finalmente, se plantea un análisis sobre las contradicciones que caracterizan la relación bilateral. En este capítulo se pretende dar una idea precisa de los factores sociales, económicos y burocráticos de la política migratoria estadounidense, con el propósito de proporcionar elementos de toma de decisiones para adoptar acciones de política que reduzcan las tensiones y fomenten espacios de entendimiento en el problema migratorio con California.

El último capítulo analiza la política exterior mexicana en el contexto de la integración comercial y el problema migratorio con California. Se analizan los principales problemas que han caracterizado la política exterior nacional en los últimos años. La finalidad es que la administración pública mexicana se adapte a los nuevos desafíos con Estados Unidos y, especialmente, con California. Finalmente, se analizan las posiciones mexicanas en relación al debate sobre inmigración en California, en el contexto de la discusión de la Proposición 187. Esta tarea es relevante porque se proporcionan elementos concretos para avanzar en la toma de decisiones en la política migratoria californiana y, en general, de Estados Unidos hacia México.

A partir de los retos anteriores se plantea a manera de propuesta un mecanismo regional a nivel del gobierno estatal, con la finalidad

principal de promover el desarrollo regional transfronterizo y reducir las tensiones políticas. Esta es una iniciativa que parte del hecho de que para los estados fronterizos del norte de México es fundamental adoptar políticas con el fin de promover la comunicación binacional, que permita la planeación del desarrollo regional en un contexto transfronterizo.

La propuesta planteada es un desafío para la administración pública federal mexicana considerando que generalmente los procesos de toma de decisiones a nivel federal no le han otorgado la importancia debida a la cooperación transfronteriza, que es indispensable debido a las tensiones políticas y al intercambio comercial binacional.

La iniciativa parte de los contextos que determinan la relación fronteriza con Estados Unidos, la importancia de California y, fundamentalmente, de la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de la gestión pública, que atienda la administración del desarrollo fronterizo binacional. Este enfoque está regulado bajo los procesos de la descentralización, el desarrollo regional y las relaciones intergubernamentales, que permiten conducir a la legitimidad y competitividad del sistema político. La adopción y desarrollo del gobierno federal de esos procesos no garantiza por sí mismo alcanzar esos objetivos, ya que es indispensable la participación activa de los grupos sociales en el desarrollo e implementación de algunas iniciativas. En suma, la constante interrelación entre las iniciativas gubernamentales y la participación social es requisito fundamental de un Estado federal y democrático.