

PRÓLOGO

En mayo pasado fui invitado por el Instituto Universitario Ortega y Gasset para impartir el curso de Análisis de Políticas Públicas, en su programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública. Ahí tuve ocasión de conocer personalmente a una joven realidad, José María Ramos, de quien había ya leído y apreciado un par de sus artículos sobre las relaciones entre México y Estados Unidos. Ignoraba que él había ganado el Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1995, cosa que él me comunicó hasta el final del curso, cuando como paisano le pregunté cuál era su tema de tesis doctoral y cuáles sus intereses y productos más recientes de investigación. Durante las semanas del curso, José María me había llamado la atención por su puntualidad y atención, con algunas intervenciones que me mostraban una inusitada actitud crítica, y por la ordenada exposición que hizo en clase sobre un debate considerado fundamental en la disciplina de Políticas Públicas, el de saber bajo cuáles condiciones las decisiones de gobierno pueden seguir un patrón de innovación o uno incremental.

Como viejo maestro, con muchas horas de vuelo y con estudiantes de diversos perfiles y países, poco me cuesta saber, después de algunas sesiones, quiénes son los que reúnen cualidades intelectuales distintivas. José María pertenece a esta especie. Y, en mucho, lo demuestra la investigación original que él llevó a cabo, Desarrollo regional y relación transfronteriza. El caso México-California, y que le hizo merecedor del premio más importante en nuestro país para los que se dedican académica o profesionalmente a la administración pública.

Su objeto y estrategia de investigación se ubica en un campo de punta teórico y profesional de la administración pública, que rebasa el enfoque convencional de estudiar sólo o principalmente las organizaciones y los procesos administrativos que tienen lugar dentro del marco del Estado nacional o de una entidad federativa. Puede ser que otras disciplinas sociales, particularmente la Economía y obviamente las Relaciones Internacionales, hayan producido investigaciones desde una perspectiva teórica o heurística que tomaba en consideración los factores externos al gobierno nacional y buscaba conocer el tipo de relaciones que se establecían entre diferentes gobiernos y sociedades, e identificar el alcance de los efectos de su interacción. Pero en nuestro medio carecíamos de investigaciones que nos describieran y explicaran las formas de interacción entre las administraciones públicas de diversos gobiernos nacionales y, sobre todo, de diversos gobiernos estatales y locales de diferentes estados nacionales, particularmente en zonas fronterizas donde las múltiples relaciones e intercambios forman parte de la vida cotidiana, ocasionan problemas y abren oportunidades.

Por estas razones, la investigación político-administrativa de José María Ramos es original y, sobre todo, es pionera. Apunta y destaca las transformaciones que experimentan ya las administraciones públicas al enfrentar nuevas circunstancias, retos, oportunidades y problemas que se derivan de la creciente interdependencia entre las naciones, a consecuencia de la dinámica de las economías abiertas, las multiformes relaciones transfronterizas y, en particular, por la aparición de problemas públicos de naturaleza transnacional

(la migración o la protección del ambiente, por ejemplo) que difícilmente pueden ser abordados con éxito sólo con los recursos y las acciones de una administración pública contenida dentro del perímetro de sus instituciones políticas nacionales. De estas observaciones se deriva una de sus exigencias y propuestas; la formación profesional del administrador público con una perspectiva internacional.

Su énfasis en el enfoque internacional de la administración pública puede derivar de las raíces fronterizas de la vida de José María. Baja California es el lugar de su nacimiento, de su formación intelectual y de su desarrollo como investigador en El Colegio de la Frontera Norte. Pero considero que hay algo más determinante y que tiene que ver con la dinámica y orientación de sus investigaciones sobre la política comercial y antidrogas de México y Estados Unidos en la frontera, sobre la política exterior binacional y sobre el desarrollo regional fronterizo. Seguramente, al momento de las complejas tareas de conceptualizar, clasificar, explicar, proponer líneas de acción, sus investigaciones lo condujeron a descubrir el valor teórico del enfoque binacional o transfronterizo en el abordaje de sus objetos y problemas de estudio, así como la necesidad de que autoridades y administradores planteen y atiendan los problemas y las oportunidades reales del desarrollo fronterizo desde una perspectiva binacional.

Como prueban los resultados de su investigación, la administración pública de estados, municipios y regiones fronterizas aumenta su visión estratégica y el impacto de sus acciones si incorpora sustantiva y permanentemente, en su conceptualización e iniciativas, las potencialidades de la comunicación y cooperación transfronterizas. En el nivel teórico, esto comporta conocer con precisión las instituciones político-administrativas nacionales y estatales del país vecino, así como el proceso de formación e implementación de sus respectivas agendas de gobierno y el perfil de los actores públicos y privados que con sus intereses, valores y actividades modulan el desarrollo de las diversas políticas públicas. En el nivel práctico significa tomar en consideración, al momento de decidir y

actuar, el sentido y los efectos de las acciones de los gobiernos, las empresas y los actores no gubernamentales del país vecino, para estratégicamente aprovechar los recursos, beneficios y oportunidades que sus decisiones pueden desatar y conllevar, así como para contener los eventuales riesgos de perjuicios y desventajas.

Si en los estudios y en las prácticas avanzadas de la administración pública se otorga cada vez mayor importancia a la cooperación entre diversas instancias de gobierno y a la colaboración entre gobierno y sociedad en el abordaje de los asuntos públicos, esta posición se extiende con mayor razón a la cooperación entre estados nacionales y entre gobiernos estatales y locales en las zonas fronterizas de intenso y multidimensional intercambio. Aquí los problemas públicos y, sobre todo, las políticas de desarrollo regional, en razón de la interdependencia y las externalidades entre vecinos, pueden ser mejor planteados y atendidos con un enfoque administrativo binacional que ponga el énfasis en formas de acción conjunta y corresponsable. La propuesta puede obligar a revisar hábitos mentales y administrativos, pero hace justicia a lo que prácticamente ya ocurre en las fronteras, de manera más o menos sistemática y reflexiva, a la vez que aumenta las potencialidades de bienestar de las comunidades a las que las administraciones públicas se deben. En lugar de debilitar la autodeterminación soberana de los gobiernos nacionales, estatales y municipales de los países vecinos, la cooperación inteligente consolida identidades y garantiza el respeto recíproco. En cambio, problemas locales irresueltos o mal atendidos, por dejar de lado esquemas de cooperación transfronteriza, institucionalmente pactados y autorizados, suelen ser raíz de ineficiencias, conflictos, prejuicios y hasta de brotes de intervencionismo.

La propuesta de José María Ramos para la administración pública en contextos fronterizos no es simplemente una prescripción o una invitación. Se finca en un estudio concreto, bien armado y desarrollado, que en mucho se inspira en el enfoque disciplinario de política pública. A lo largo de cinco capítulos ordenados y acumulativos nos habla, primero, acerca del enfoque posburocráti-

co y la administración pública, como una herramienta de análisis del estudio. En el segundo capítulo nos presenta la relación entre México y Estados Unidos en la frontera norte, con la finalidad de reflexionar sobre el contexto socioeconómico regional que determina los vínculos bilaterales, así como las iniciativas existentes y las posibilidades de la cooperación transfronteriza, las cuales enriquece con la inclusión de este tipo de experiencias de Europa. En el tercero y cuarto capítulos nos ofrece la estructura y dinámica de la toma de decisiones en el estado de California, la manera como la sociedad y el gobierno californianos producen sus agendas y las desarrollan, y pone a prueba sus consideraciones examinando, respectivamente, la agenda económica y financiera bilateral entre México y California, y la agenda política y social, condicionada por los flujos migratorios y las políticas californianas de inmigración. El último capítulo formula los retos que enfrentará la administración pública federal y estatal mexicana, en el corto y largo plazos, ante los procesos de integración comercial y la política migratoria de los Estados Unidos, particularmente, de California. Asimismo, propone la creación de un mecanismo regional que opere a nivel de gobiernos estatales, cuyo funcionamiento tendría como efecto promover el desarrollo regional transfronterizo y reducir las tensiones políticas. La comunicación binacional es indispensable en varios asuntos, pero es clave para la planeación y las políticas de desarrollo regional en un contexto de vecindad e interdependencia fronteriza.

Algo que destaca en el libro de José María es el propósito político-administrativo de su investigación. Lo característico de una buena investigación de políticas y/o administración pública consiste en que los conocimientos obtenidos y probados puedan ser incorporados como elementos que orienten y sustenten las decisiones públicas del gobierno. Es digna teóricamente y necesaria prácticamente la producción de conocimiento idóneo y relevante para la acción de gobierno, de conocimiento fundado y susceptible de influir en la decisión pública, con el fin de que ésta alcance mayor calidad y se traduzca en resultados de mayor beneficio a las comunidades políticas.

Producir investigación para el buen gobierno ha sido el ánimo y propósito del libro de José María Ramos, Premio del Instituto Nacional de Administración Pública 1995. Y debe ser el criterio irrenunciable de todos los que, con diversos enfoques, niveles y temas, buscamos hacer investigación publiadministrativa desde la academia o desde el gobierno mismo. Una buena investigación puede contribuir al buen gobierno. Y esto es, también, una manera de ser ciudadano y de participar en los asuntos públicos.

LUIS F. AGUILAR
México, D.F., agosto de 1996.