

Administración transfronteriza: México, California y Cataluña

••••• JOSÉ MARÍA RAMOS*

En este artículo se pretende destacar la relación económica y política entre México y el estado de California, así como plantear algunas limitaciones de los gobiernos de la frontera norte mexicana para fomentar la cooperación y la negociación con sus vecinos estadounidenses.

Asimismo, se describen algunas características de la política de cooperación transfronteriza de Cataluña, la región de España que mantiene los vínculos más importantes con Europa. En este caso se pretende destacar el papel del gobierno catalán en el desarrollo regional en un entorno de globalización.¹

El presente análisis no tiene fines de comparación con los gobiernos de la frontera norte de México, sino que solamente se trata de mostrar la importancia y las estrategias del gobierno catalán para obtener ciertas ventajas y modular los efectos de la globalización.

1. La importancia de esa perspectiva se traduce en que en 1995 Cataluña, con 6% del territorio español y cerca de 16% de la población del país, contribuía con 20% de la producción total y 25% de la industrial. Cataluña aportaba 29% de las exportaciones totales. Su contribución al producto nacional bruto era de cerca de 20%. Véase Departamento de Industria, Comercio y Turismo, Generalitat de Catalunya, *Catalonia. A Country to Invest in a Country to Live in*, Barcelona, 1995. De acuerdo con el informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo, en 1994 el producto interno bruto real per cápita de Cataluña ascendía a 17 332 dólares anuales, mientras que el de Estados Unidos era de 26 397 dólares.

* Investigador del Departamento de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México. Premio Nacional de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

LA RELACIÓN MÉXICO-CALIFORNIA: EL MARCO GLOBAL

En los últimos años el estudio de la relación México-California ha cobrado relevancia debido a los vínculos económicos y sociales bilaterales.² Empero, a pesar del avance en el conocimiento de California, no se ha abundado en los mecanismos que influyen en la toma de decisiones de esa entidad con respecto a México,³ con todo y la persistencia de diversos problemas sociales, económicos y políticos entre ambas regiones. En este sentido destacan los efectos del crecimiento económico fronterizo, la migración de mexicanos indocumentados y el narcotráfico.

La relevancia de esa problemática y sus efectos económicos y políticos en México precisan de un mejor entendimiento, a la luz de los cambios de la relación México-Estados Unidos, en particular en la frontera. Para la administración pública ello implica una mayor capacidad para fomentar una mejor relación fronteriza con las autoridades y la sociedad estadounidenses.

En este trabajo se parte de la premisa de que la administración pública fronteriza carece de la capacidad para fomentar

2. A. Lowenthal y K. Burgess (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford University Press, California, 1993, y J.M. Ramos, *Desarrollo regional y relación transfronteriza entre México y California*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.

3. C. Rico, "From States to 'state'", en A. Lowenthal y K. Burgess (eds.), *op. cit.*; J.M. Ramos, "California-Mexico Relation: Challenges for the Mexican Public Policy under Economic Integration", ponencia presentada en la International Conference on Economic Integration and Public Policy: NAFTA, the EC and Beyond, Toronto, 27 a 29 de mayo de 1994.

dicha relación en términos de un interés nacional.⁴ Por capacidad gubernamental se entiende prever la influencia en los cambios, adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes y evaluar las actividades actuales a fin de orientar las futuras. Una capacidad gubernamental limitada estaría vinculada a la influencia del centralismo en la toma de decisiones, que impide que los gobiernos fronterizos participen mayormente en los asuntos que les afectan. Hay otros factores que impiden fomentar la cooperación y la negociación en los asuntos fronterizos con Estados Unidos, como la insuficiente formación profesional y el desconocimiento que de su entorno tienen los funcionarios públicos vecindados en la frontera norte.⁵ Esas limitaciones no permiten abatir a cabalidad los efectos de las políticas de migración y narcotráfico ni promover las inversiones en infraestructura e innovación tecnológica que favorezcan el crecimiento y que respondan a una perspectiva integral del desarrollo. Esa situación se agudiza debido a que los actores que tienen mayor influencia en la toma de decisiones, como el sector empresarial fronterizo, tienen una visión limitada de que lo que podría ser el desarrollo económico y social integral en la región.⁶

Si bien la asimetría económica puede constituir una limitación para abatir los efectos negativos de la relación fronteriza, el problema tiende a agravarse si los funcionarios públicos mexicanos carecen de la capacidad para formular medidas adecuadas de política transfronteriza. En la cooperación transfronteriza europea, la importancia de la capacidad y de la asimetría contrasta con la concepción del desarrollo del gobierno de Cataluña, a pesar de las diferencias de desarrollo con Alemania y Francia.

Relevancia económica y política de California

El examen de las políticas de California hacia México es de importancia porque en 1994 ese estado constituía la séptima eco-

4. Tal premisa no se podría generalizar a todos los estados de la frontera norte, pues puede haber áreas de la administración pública en las que se manifieste esa capacidad, tanto en términos de la gestión como de la negociación política. Como tal, es un planteamiento que está sujeto a comprobación empírica.

5. Este argumento se puede contrastar con algunos hallazgos de un estudio sobre la administración pública en las ciudades de El Paso, Texas, y Ciudad Juárez, Chihuahua. Los aspectos se vinculan con la formación profesional, los mecanismos de reclutamiento y la motivación para el servicio público. Véase M. Saint-Germain, "Similarities and Differences in Perceptions of Public Service among Public Administrators on the Mexico-U.S. Border", *Public Administration Review*, vol. 55, núm. 6, noviembre-diciembre de 1995.

6. Aquí tampoco es posible generalizar al conjunto de los empresarios de la frontera norte. La premisa tiene que ver con la percepción

CUADRO 1. LAS REGIONES ECONÓMICAS: INGRESO TOTAL, 1980-2005 (MILLONES DE DÓLARES DE 1993 Y TASA ANUAL DE CRECIMIENTO)

	Ingreso				Tasa de crecimiento		
	1980	1990	1993	2005	1980-1990	1990-1993	1993-2005
Los Angeles	242.6	335.5	329.3	477.2	3.3	-0.6	3.1
San Francisco	121.0	167.4	165.4	247.1	3.3	-0.4	3.4
San Diego	35.5	53.9	55.1	85.9	4.3	0.7	3.8
Sacramento	20.9	31.4	33.4	51.6	4.2	2.0	3.7
Resto del estado	71.8	95.6	97.9	144.7	2.9	0.8	3.3
California	491.9	683.8	681.1	1 006.6	3.3	-0.1	3.3
Estados Unidos	4 025.1	5 153.8	5 369.0	7 166.3	2.5	1.4	2.4

Fuente: 1980, 1990 y 1993. Departamento de Comercio de Estados Unidos.

nomía mundial, con un producto bruto estatal de 828 000 millones de dólares, superior al de países como China (581 000 millones), Canadá (575 000 millones) y España (534 000 millones). Un aspecto sobresaliente es el papel de los condados californianos, como Los Angeles, San Francisco y San Diego (véase el cuadro), que participan de manera decisiva en la formulación de las políticas públicas en escalas regional, estatal e incluso nacional.

California es uno de los estados más importantes en la política y la economía de Estados Unidos. La descentralización de la toma de decisiones en este país hace posible que estados como California tengan la autoridad y el poder para adoptar decisiones relacionadas con la economía regional y nacional que tienen efectos económicos, sociales y políticos en México y en la comunidad internacional.⁷

California es uno de los dos estados de la Unión Americana que tiene mayor relación comercial con México.⁸ En 1993 sus exportaciones ascendieron 6 500 millones de dólares, con lo cual México se ubicó como el tercer cliente más importante de ese estado. En el marco del debate del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se afirmaba que California tendría un papel fundamental, pues el crecimiento económico de México propiciaría un incremento de las importaciones de bienes de capital originarias de ese estado, lo que reactivaría a ambas economías.⁹

de que hay consenso sobre la importancia de fomentar la industria maquiladora, pero se han dejado de lado los aspectos sociales del desarrollo fronterizo. La importancia de esos valores es evidente en el caso de Cataluña.

7. Para profundizar en la importancia que California reviste para México véase L. Rubio y G. Trejo, "Reform, Globalization and Structural Interdependence: New Economic Ties Between Mexico and California", en A. Lowenthal y K. Burgess (eds.), *op. cit.*, y J.M. Ramos, "California-Mexico's Economic Relation and NAFTA", ponencia presentada en la California Studies Conference VI, Oakland, California, 1992.

8. Departamento de Comercio de Estados Unidos, *U.S.-Mexico Exports to Mexico: A State-by-State Overview 1987-1991*, julio de 1992.

9. Así ocurrió en el primer cuatrimestre de 1994, cuando California incrementó cerca de 15% sus exportaciones a México, lo cual respon-

Ello explica el mayor interés comercial y económico de California por México, lo cual llevó a que se definiera una política comercial que en gran parte responde a los antecedentes del intercambio bilateral en los últimos años y a la importancia del TLCAN. Sin embargo, si bien los sectores privado y público californianos comparten metas comunes en cuanto a sus expectativas de inversión para aprovechar el amplio mercado mexicano, no sucede lo mismo con sus estrategias para desarrollar su política comercial con México, pues incluso hay desacuerdos dentro de ambos sectores.

Tal situación se presenta por los distintos procesos de creación de la política comercial en cada sector y por la diversidad de la economía californiana.¹⁰ Además, la crisis económica de México de fines de 1994 desconcertó a algunos inversionistas de California, especialmente a los que desconocían ese mercado.

Esa situación representa un reto para la administración pública federal y fronteriza que deberá estimular la inversión californiana en un entorno de inestabilidad económica y financiera y de incertidumbre política. Se puede afirmar que en la medida en que las autoridades mexicanas establezcan bases firmes para fomentar los negocios y abatir el burocratismo será posible estimular los factores de atracción de capital externo y fomentar el crecimiento económico fronterizo.

Centrar el crecimiento en la relocalización de inversiones de la industria maquiladora no representa la mejor opción para promover un crecimiento económico estable y de largo plazo; la atracción de la industria maquiladora es una estrategia de corto plazo y sectorial que no es capaz de alentar un desarrollo regional integral.

Los elementos estructurales

Los elementos estructurales se conciben como los factores geográficos, económicos y políticos que determinan la base de las relaciones entre México y California y que condicionan la cooperación, el conflicto y la desigualdad bilaterales. Es relevante describir esos factores para conocer las características socioeconómicas que explican el desarrollo de la frontera y los problemas bilaterales.

día a las altas expectativas de las empresas de ese estado. Así, por ejemplo, 50% de éstas, según una encuesta de la firma Arthur Andersen, tenía interés en incrementar sus ventas con el TLCAN. A su vez, 77% de las empresas encuestadas declaró que buscaría hacerlo mediante el impulso de las exportaciones. "NAFTA'S Review Are Mixed in 3 Californias" y "NAFTA Finding its Niche", *San Diego Union-Tribune*, 23 y 28 de julio de 1994, respectivamente.

10. Por ejemplo, en el sector privado existen diferentes puntos de vista en cada rama económica y dentro de ellas en torno a las estrategias y mecanismos de enlace comercial con México. Una situación similar ocurre en el sector público debido a la existencia de diferentes actores a nivel de ciudad, condado, estatal y poder legislativo, que tienen relación directa o indirecta con la política comercial hacia México.

Ámbito geográfico

La delimitación geográfica permite entender que la vecindad provoca una relación asimétrica de poder con Estados Unidos, la cual se manifiesta en la agenda bilateral. El hecho de compartir problemas ha llevado a fomentar en cierta medida la cooperación transfronteriza.

Las nociones tradicionales sobre vecindad geográfica o delimitación territorial se superan mediante la interrelación social y transfronteriza que se manifiesta en ambos lados de la frontera.¹¹ En esa concepción la vecindad es sólo un punto de partida para enmarcar la separación de México y Estados Unidos. Desde un punto de vista sociológico, la frontera México-California no existiría debido a la magnitud e intensidad de flujos en los dos sentidos. Por un lado, la emigración de mexicanos indocumentados y trabajadores transmigrantes y su efecto en el mercado laboral; el flujo de residentes fronterizos y su efecto en el sector de los servicios en localidades y condados fronterizos, y el flujo de drogas ilícitas a los mercados de Los Angeles y San Francisco. Por otro lado, del estadounidense, las inversiones en la industria maquiladora y la afluencia turística de la población anglosajona y de origen mexicano de Estados Unidos determinan que la noción tradicional de frontera en realidad no exista debido a los vínculos transfronterizos.¹² En esos flujos se reproduce como condición estructural la asimetría de poder que determina la desigualdad económica y social en las relaciones y la cooperación. El reto para la administración pública es fomentar la cooperación transfronteriza en condiciones de desigualdad económica y política. Una de las opciones sería identificar puntos en común de la agenda fronteriza para avanzar en la comunicación y el entendimiento.

Ámbito económico

Los antecedentes de la integración comercial se han afianzado debido a la importancia de la industria maquiladora.¹³ Sin em-

11. T. Alegría, "La ciudad y los procesos transfronterizos entre México y Estados Unidos", *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. I, núm. 2, Tijuana, julio-diciembre de 1989.

12. En ese sentido J.A. Bustamante plantea que: "la región fronteriza no es una región delimitable mediante un mismo espacio geográfico para todas las posibilidades de interacción entre individuos, instituciones o factores ambientales de ambos países". J.A. Bustamante, "Frontera México-Estados Unidos. Reflexiones para un marco teórico", *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. I, núm. 1, Tijuana, enero-junio de 1989.

13. Tal relación industrial-social ha creado un mercado laboral fronterizo que ha sido ampliamente analizado por autores como Jorge Carrillo y otros investigadores de El Colegio de la Frontera Norte (Colef) en trabajos como: *Mercados de trabajo en la industria maquiladora de exportación*, síntesis del informe de investigación, y *Condiciones de empleo y capacitación en las maquiladoras de exportación en México*, ambos editados por El Colegio de la Frontera Norte y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 1991 y 1993, respectivamente.

bargo, han surgido otros fenómenos que están caracterizando un nuevo perfil de la integración comercial regional en esa actividad. Por ejemplo, las inversiones en el ramo se han incrementado en la frontera y en el centro del país para aprovechar la diferencia de los salarios entre México y Estados Unidos. Ante el avance de la alta tecnología, especialmente en los productos electrónicos,¹⁴ algunas empresas han demandado una mayor calificación de la mano de obra fronteriza. A ello se debe que en los últimos años hayan arribado a Tijuana las principales marcas internacionales de origen asiático del ramo.¹⁵

Hay otros factores que podrían limitar la mayor integración comercial entre California y México, como el desarrollo del TLCAN y la crisis económica de este país en 1995. Ante ello los sectores privado y público de aquel estado han hecho ajustes para obtener mayores beneficios de su relación comercial con el vecino del sur. El gobierno y las empresas de México también deberán hacer lo propio para adaptarse a una nueva relación comercial con el principal país desarrollado del orbe.¹⁶ En California el sector privado no ha formado el personal con el suficiente conocimiento de los mercados de exportación o de inversión mexicanos.¹⁷ La recesión económica de ese estado en 1992-1993 abatió el crecimiento de las empresas medianas con elevadas posibilidades de exportar a México e invertir en él. Éstas, por lo demás, se caracterizan por sus altos costos de mano de obra y de capital para exportar sus productos.

La asociación de empresarios californianos y mexicanos ha impedido una mayor participación de compañías de ese origen en México. Con excepción de las empresas transnacionales y californianas que cuentan con experiencia exportadora, la coinversión es una alternativa de los negocios medianos para fomentar las inversiones de capital y de tecnología en México. En este escenario, la participación de personal de origen hispano, sea

14. A. Hualde *et al.*, "Industrialización y cambio tecnológico en la maquiladora fronteriza", ponencia presentada en el seminario internacional Las Maquiladoras en México, Presente y Futuro del Desarrollo Industrial, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 23 a 25 de mayo de 1994.

15. "Firm Bolster Region as Biggest TV Market", *San Diego Union-Tribune*, 18 noviembre de 1994, y "Television City", "Sony Plans Expansion in Tijuana, Mexicali", y "Baja Maquiladoras: a Bright Spot Amid Economic Troubles", *Los Angeles Times*, 28 de mayo, 26 de agosto y 3 de septiembre de 1995, respectivamente.

16. El problema del ajuste económico y social de México ante la competencia estadounidense no fue discutido lo suficiente por la opinión pública en el marco del TLCAN. Por ello las empresas medianas y pequeñas perjudicadas con tal competencia siguen sin recibir apoyos importantes. Su situación financiera y competitiva incluso se agravó con la crisis económica de 1994. Para analizar las expectativas de esas empresas en el marco del TLCAN véase a G. del Castillo y G. Vega, "Perspectivas sobre el libre comercio: un estudio comparado de empresas mexicanas y canadienses", *Frontera Norte*, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 3, núm. 6, Tijuana, julio-diciembre de 1991.

17. Nos referimos básicamente a las empresas medianas que tendrían interés en participar en el comercio bilateral, las cuales carecen de las experiencias de las transnacionales u otras empresas que ya han exportado a México.

como empresarios o como trabajadores en general, tiene un papel relevante.¹⁸ Sin embargo, hay factores que pueden limitar esta asociación, como la desconfianza que los anglosajones sienten al hacer negocios con mexicanos. Ello obedece a razones culturales, a la corrupción y a la excesiva reglamentación fiscal y aduanera en México.¹⁹ La asociación entre empresarios mexicanos y estadounidenses constituye una alternativa para estimular la inversión, en un entorno de contracción económica, con la idea de incrementar la capacidad productiva regional o nacional y con ello alentar las importaciones de bienes de capital que impriman dinamismo al crecimiento de la industria de bienes de capital en California.²⁰

Ámbito político

La relación entre México y California se caracteriza por elementos que se basan en la percepción de los gobiernos fronterizos, estatales y locales, y en su influencia para promover inversiones o atender problemas comunes del desarrollo de la zona limítrofe. En Baja California el cambio de funcionarios vinculados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por miembros del Partido Acción Nacional (PAN) a partir de 1988 entrañó un mayor acercamiento con las autoridades de California, especialmente en el ámbito económico. Ello obedeció a que aquéllas consideraron, sobre todo en las ciudades fronterizas, que los funcionarios panistas no tenían antecedentes de corrupción y estaban interesados en atender los problemas fronterizos. Ello se vincula a la necesidad de fomentar una mejor comunicación política para atender problemas del desarrollo fronterizo.²¹

Sin embargo, la participación de funcionarios panistas en los gobiernos municipales y estatales de la zona limítrofe no ha cambiado de manera significativa el carácter de las relaciones fronterizas. Un ejemplo es la permanencia de tensiones en asuntos políticos, que si bien competen a los gobiernos federales de ambos países, también han tenido efectos en escala estatal, lo que implica una atención especial por parte de este nivel de gobierno. Los estados fronterizos con autoridades de filiación

18. Debido, principalmente, a las ventajas que les proporcionan el lenguaje y su mejor entendimiento de la cultura mexicana.

19. Éste es un aspecto que tradicionalmente ha limitado la asociación y las inversiones en México. Una consecuencia de este problema es la corrupción.

20. La finalidad sería rescatar la base de la relación económica entre California y México que caracterizó a esa interacción hasta antes de la crisis financiera de ese país en 1994. Sobre tal aspecto véase a L. Rubio y G. Trejo, *op. cit.*

21. Se podría pensar que se ha trascendido el estereotipo de que los funcionarios panistas representaban un riesgo para la soberanía nacional, dada su supuesta identificación con los intereses estadounidenses. Algunos antecedentes de vínculos entre autoridades panistas de Baja California aparecen en las siguientes notas: "S.D. and Baja Officials Share Ideas on Crime", "San Diego-Tijuana Grow Ever Closer", y "Trade Mission May Have to Conduct Damage Control", *Los Angeles Times*, 14 de noviembre de 1991, 5 de diciembre de 1993 y 9 mayo de 1994, respectivamente.

panista no han logrado que el gobierno federal atienda los efectos regionales de la emigración y el narcotráfico; ello puede atribuirse a su falta de habilidad política para hacer ver a aquél que la atención de los problemas fronterizos no entraña una pérdida de soberanía ni obligaciones en materia internacional. Un aspecto que cabe mencionar es el aparente desinterés de ambos niveles de gobierno por atender los problemas.

En Cataluña la experiencia ha sido distinta, pues las autoridades han logrado influir en el gobierno central español para que sus acciones de cooperación interregional europea y de cabildeo en Bruselas respondan a un interés regional que no pone en duda la soberanía nacional. Además, han contado con el apoyo de la Unión Europea y con los veredictos del Tribunal Constitucional, instancia que define los ámbitos de competencia entre los gobiernos de las comunidades autónomas y el gobierno central.²² La decisión al margen de los límites del derecho, constitucional e internacional, ha estado influida por el reconocimiento de las instancias jurídicas de que la globalización afecta las relaciones fronterizas entre las regiones y por tanto es necesario dar respuestas pragmáticas y flexibles a esa problemática. Además, la globalización ha tenido efectos en dichas regiones, por lo cual es necesario actuar con eficacia. Un elemento fundamental es que para Cataluña la integración constituye un proyecto económico, para lo cual ha formulado una serie de estrategias de internacionalización de la empresa.²³

En el caso de México, si bien se reconoce la necesidad de atender los problemas comunes en la relación fronteriza y de avanzar en la búsqueda de soluciones, los gobiernos de los estados limítrofes mexicanos carecen de autonomía para plantear alternativas a los problemas con California y, en general, con el resto de los estados fronterizos del vecino del norte. Según Jorge A. Bustamante también es necesario que las disposiciones constitucionales sobre la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal se compatibilicen con aquella otra que señala que la dirección de la política exterior es facultad exclusiva del presidente de la República. En otras palabras, deben atenderse las implicaciones de seguridad o soberanía nacionales derivadas de la interacción fronteriza para que se conviertan en un objetivo de normatividad en el marco federal, que es la base de la administración pública en sus tres niveles de gobierno.²⁴ Resta mencionar que la diversidad de actores guber-

22. Las primeras decisiones del Tribunal Constitucional español reiteraban la facultad del gobierno central como único responsable del fomento de las relaciones exteriores. Sin embargo, el ingreso de España a la Comunidad Europea en 1986 y el efecto que ello ha tenido en las regiones han influido en una cierta flexibilidad del criterio constitucional.

23. La participación de las empresas catalanas en el exterior la alienta el Consorcio de Promoción Comercial de Cataluña (Copca), dependiente de la Dirección de Industria, Comercio y Turismo, que cuenta con un programa de acción muy completo que incluye apoyos a las empresas pequeñas y medianas que deseen emprender su internacionalización.

24. J.A. Bustamante, "Administración municipal y relación bilateral", en T. Guillén *et al.* (coord.), *El municipio y el desarrollo so-*



n materia de cooperación interregional Cataluña vierte su principal interés en la iniciativa conocida como "los cuatro motores de Europa", es decir, las regiones de Baden Wuttemberg (Alemania), Lombardía (Italia), Rhone Alpes (Francia) y la propia Cataluña

namentales y no gubernamentales que participan en los problemas fronterizos entre México y el estado de California cuestionan que un solo actor —el presidente— pueda influir en los problemas fronterizos.

FORMACIÓN DE LOS ADMINISTRADORES FRONTERIZOS

Las diferencias en los procesos de toma de decisiones constituyen un obstáculo cuya dimensión se ampliará conforme los problemas fronterizos sigan profundizándose.²⁵ Una de las tareas del gobierno mexicano en materia fronteriza es promover una mayor autonomía de los gobiernos estatales y mu-

cial de la frontera norte, informe de investigación, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1993, p. 292.

25. Fue notorio que el exgobernador de Baja California, Ernesto Ruffo, no haya respaldado un documento en el que grupos sociales de ambos lados de la frontera manifestaban su rechazo a la Propuesta 187. Su argumento fue que los estados no pueden efectuar acciones concretas en problemas internacionales, pues así lo establece la Constitución mexicana. Su posición refleja una actitud conservadora y falta de visión política. "Urge ampliar facultades a estados en asuntos exteriores", *Cambio*, Tijuana, 27 de octubre de 1994.

nicipales y asesorarlos para alentar una mejor comunicación, entendimiento y planeación del desarrollo fronterizo con los estados del sur de la Unión Americana. La idea es disminuir la asimetría del desarrollo económico y social con base en un mayor conocimiento de la contraparte que permita emprender acciones oportunas para atender los problemas del desarrollo regional. De ahí se deriva la importancia de modernizar la administración pública en los estados fronterizos a fin de adaptarla a los cambios de la integración comercial internacional y a los problemas que se comparten.

Uno de los principales problemas que ha limitado a la administración pública federal, en particular a la fronteriza, es que sus funcionarios carecen de vocación, adecuada formación profesional y experiencia.²⁶ Cualidades fundamentales para aquellos que están vinculados con los asuntos fronterizos. Esas limitaciones y el hecho de que tales asuntos no sean de la competencia de los gobiernos fronterizos —a pesar de su repercusión regional— han determinado que los funcionarios del gobierno federal se responsabilicen de ellos. Sin embargo, el que los principales problemas entre México y Estados Unidos se hayan agravado en los últimos años, podría reflejar que la acción gubernamental ha sido limitada. Por lo anterior es posible afirmar que a la escasa formación profesional de los funcionarios públicos mexicanos vinculados con los asuntos fronterizos se aúna su falta de experiencia para fomentar la negociación, la coordinación y la cooperación con los actores estadounidenses.²⁷ En la reflexión anterior subyace la importancia del servicio civil de carrera como una alternativa para modernizar y dotar de mayor transparencia a la administración pública en México.

LÍMITES DE LA DESIGUALDAD ECONÓMICA FRONTERIZA

La desigualdad económica entre México y el estado de California determina el carácter de algunas decisiones, pero no debería ser una justificación. La experiencia de cooperación y negociación de Cataluña muestra que ésta mantiene relaciones con regiones de mayor nivel socioeconómico en Francia y Alemania. Asimismo, que la capacidad gubernamental es fundamental para negociar y definir intereses comunes que permitan elaborar políticas o programas de cooperación transfronteriza.

En el caso de México se podría plantear que las limitaciones señaladas se manifestaron en la inexistencia de un programa para reducir las disparidades económicas con Estados Unidos en el

26. Esta afirmación no se puede extender a todos los estados fronterizos. Ejemplo de ello son los funcionarios municipales de El Paso y Ciudad Juárez. En efecto, en su estudio M. Saint-Germain (*op. cit.*) detectó diferencias importantes en las administraciones de ambos gobiernos en relación con las variables de percepción sobre el sector público, educación, nivel de especialización y motivación laboral, que responderían a culturas diferentes en la administración pública de cada país.

27. Tal afirmación está sujeta a comprobación empírica. Sin embargo, algunos de los hallazgos de Saint-Germain (*op. cit.*) reflejan esas limitaciones en la administración pública fronteriza.

marco de las negociaciones del TLCAN.²⁸ Se reconoce que éste es un proyecto de integración comercial que, en contraste con el de la Unión Europea, se orienta hacia un mercado común. Otra diferencia es que en el viejo continente se tiene la idea de un proyecto social que se ha pretendido vincular a la integración económica, lo cual no necesariamente sucede con el TLCAN. Sin embargo, se tienen condiciones similares de competencia y liberalización comercial; por ello si México y Estados Unidos carecen de crecimiento económico, los efectos positivos para ambos se reducirán. Por tanto, en el TLCAN los fondos de ayuda fomentarían las inversiones productivas y no sólo tendrían una orientación social. El hecho es que dichos fondos no se formaron, y como resultado el Tratado no ha reducido los desequilibrios entre las economías en escala nacional y regional, si bien ha existido un crecimiento económico coyuntural en el que las empresas transnacionales han tenido un papel fundamental.

EL MECANISMO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

En la relación con México se aprecia una activa participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en la política comercial de California. Esa tarea es relevante si se considera que este estado es la séptima economía más importante del mundo, por lo cual ha tenido un papel destacado en el desarrollo del TLCAN. En consecuencia, México debe incrementar su relación con esa entidad y crear mecanismos para contrarrestar los efectos negativos de la integración comercial regional.

El objetivo general del mecanismo de cooperación transfronteriza es promover los contactos económicos y políticos. Debe incluir objetivos, estrategias y metas específicas. Entre los primeros destacan: a) analizar el crecimiento económico local y regional de California y sus efectos en la economía mexicana; b) evaluar los cambios económicos provocados por el TLCAN y la crisis económica mexicana en la frontera; c) analizar y evaluar las principales políticas de los sectores privado y público de California hacia México, especialmente en las ramas económicas que han promovido la integración comercial, y d) establecer estrategias y mecanismos en cada sector económico para reducir los costos de la integración comercial con Estados Unidos.

El mecanismo ha dado lugar a un mejor entendimiento de la política regional y general estadounidense y a un avance en la aplicación del conocimiento sobre ese país si se considera la importancia económica y política de California y Texas. Otro argumento a favor es que la política de inmigración de California y las respuestas de México han influido de manera limitada en la política estadounidense en la materia. En consecuencia, exis-

28. La idea de la importancia de la cooperación económica y social con México ante el TLCAN la aborda J. M. Ramos en "Economic Cooperation for Mexico under NAFTA", ponencia presentada en la Third Biennial Conference: Culture, Technology and Change in the Americas, Tampa, Florida, 5 al 9 de abril de 1995.

ten obstáculos para incidir en el proceso de toma de decisiones de Estados Unidos, particularmente en los asuntos bilaterales.

La importancia de Estados Unidos para México y los efectos económicos y políticos de la relación bilateral justifican la propuesta de organizar las relaciones fronterizas conforme a los problemas existentes y a las demandas regionales. La concentración de las decisiones con base en las prioridades del gobierno federal no se adecua a la interacción fronteriza ni a la descentralización del poder y de la autoridad del sistema político de Estados Unidos. Tal aspecto debería ser el punto de partida de la modernización de la administración pública federal en sus relaciones fronterizas con esa nación.

LA COOPERACIÓN INTERREGIONAL DE CATALUÑA

Uno de los elementos fundamentales que explican el interés de Cataluña por el proceso de integración y sus formas de articulación institucional es el carácter de la economía regional y su ubicación geográfica.²⁹ La vecindad geográfica ha permitido una mayor interacción con los principales polos de desarrollo europeo.

Los antecedentes de los vínculos interregionales datan de principios de los años setenta, cuando las regiones europeas tomaron conciencia de las ventajas de establecer marcos de acción comunes para encarar problemas que les afectaban de manera global (por su condición de administración regional) o sectorial (por las características específicas de un grupo de ellas). Se lograron avances gracias a que se reconocieron de antemano las limitaciones provenientes de las diferencias en los sistemas políticos y en los grados de desarrollo. Pero a su vez se identificaron intereses específicos que permitieron establecer relaciones para atender problemas del desarrollo.³⁰ La experiencia general de Cataluña también refleja que sus contactos transfronterizos no se han limitado a las regiones o localidades adyacentes, en particular porque en algunos casos sus niveles de crecimiento son inferiores. La política regional se ha orientado a la búsqueda de las fuentes de crecimiento económico en los ámbitos nacional, comunitario e internacional, con el fin de fomentar el desarrollo y el progreso de la región.

En materia de cooperación interregional Cataluña vierte su principal interés en la iniciativa conocida como "los cuatro mo-

29. Otros elementos son el nacionalismo catalán, la perspectiva institucional estratégica, la cooperación intergubernamental y con el sector privado y la relación ciudadanos-administración, aspectos que son determinantes en los procesos de cooperación interregional.

30. Entre los mecanismos creados antes de la fundación de la Convención Europea destacaban los siguientes: Regio Basiliensi (1963), Euregio (1970) Conference of Upper Rhine Valley Planners (1979), Association of European Border Regions (Bonn), Committee for the Promotion of Alpine Region Cooperation (Turín) y Liaison Office of European Regional Organizations (Estrasburgo). A. I. Asiwaju, "Borders and Bordelands as Linchpins for Regional Integration in Africa: Lessons of the European Experience", *Journal of Borderlands Studies*, vol. VIII, núm. 1, primavera de 1993.

tores de Europa", es decir, las regiones de Baden Wuttemberg (Alemania), Lombardía (Italia), Rhone Alpes (Francia) y la propia Cataluña.

Un rasgo peculiar de esta iniciativa es que las regiones están separadas geográficamente y han establecido un marco no institucionalizado de cooperación y materialización de proyectos económicos, constituyéndose de manera simultánea en un poder de interlocución ante Bruselas, dado su potencial económico.³¹

Los objetivos centrales del mecanismo son: a) mejorar las infraestructuras en las regiones participantes, principalmente comunicaciones y telecomunicaciones; b) intensificar la colaboración en los sectores de investigación y tecnología; c) promover la representación recíproca de intereses en las actividades económicas y científicas fuera de Europa; d) cooperar en el sector de ayuda para el desarrollo, y e) intensificar la colaboración en los campos del arte y la cultura.³²

La agrupación tiene un carácter informal en los mecanismos de cooperación establecidos, ya que al margen de las reuniones de los cuatro presidentes regionales, se ha optado por no crear instituciones específicas. Se apoyan las iniciativas planteadas por las empresas y los centros de investigación y la política de innovación tecnológica constituye el núcleo central de la cooperación.³³ El recurso principal utilizado no es el financiamiento público, sino el ofrecimiento de los servicios básicos para ingresar a las redes tecnológicas internacionales.³⁴ Esto es importante si se consideran los recursos escasos de la administración pública en sus distintos niveles y la existencia de opciones de financiamiento comunitario mediante diversos programas. El desafío radica en fomentar la adecuada articulación entre el gobierno regional y las demandas existentes.³⁵

El aspecto tecnológico es fundamental en la propuesta, ya que las regiones que integran el mecanismo pueden influir en el desarrollo tecnológico, cuyos efectos es posible potenciar con la cooperación interregional. El intercambio de conocimientos y el desarrollo en común de recursos, incluso entre regiones sin continuidad territorial, pueden generar efectos e interdepen-

31. Este mecanismo aunado a las oficinas de representación con que cuentan algunas comunidades autónomas españolas en la Unión Europea son los principales mecanismos de que disponen para influir en los asuntos de su interés en el proceso de integración europea.

32. J.L. de Castro. "La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea", *Colección Tesis Doctorales*. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

33. La finalidad es fomentar la participación de los sectores que inciden directamente en el desarrollo tecnológico mediante mecanismos flexibles.

34. F. Morata, "El estado de las autonomías y las estrategias regionales en la Europa de los 90", en M. Arenillas *et al.* (eds.), *La Europa de las regiones. Una perspectiva gubernamental*, Universidad de Granada, 1994.

35. Con ese fin el gobierno de Cataluña cuenta con un Centro de Información y Desarrollo Empresarial (Cidem), dependiente del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, cuyas funciones son fomentar la creación de nuevas empresas y asesorarlas en su gestión empresarial en los diferentes ámbitos, en particular en el área de la innovación tecnológica.

dencias favorables para todas ellas, tal como ocurre con las empresas.³⁶ Los vínculos que establezcan las regiones también pueden dar lugar a redes privilegiadas de cooperación que proporcionen un marco organizativo público-privado común, cuyos efectos económicos sería mucho más difícil conseguir con los mecanismos típicos del mercado.³⁷

Las iniciativas del gobierno de Cataluña forman parte de su política económica regional en el marco de la integración europea. Su sustento radica en el interés en favorecer la modernización, el desarrollo y la adaptación.³⁸ En el marco de la globalización, Cataluña favorece las relaciones económicas en el mercado dejando de lado las tendencias proteccionistas.³⁹ Las fuentes principales de capital de inversión, innovación y habilidades empresariales son el Estado,⁴⁰ el ámbito internacional y las empresas privadas. Un elemento importante es reconocer que la región depende de fuerzas externas y, por ende, es necesario fomentar la apertura y la influencia en esos niveles.⁴¹ Por ello, el gobierno de Cataluña ha instrumentado una política para captar recursos e incrementar su influencia política en los centros del poder estatal o supranacional.

La perspectiva desarrollista del gobierno de Cataluña ha permitido que ésta registre índices de crecimiento desde su ingreso a la Comunidad Europea en 1986.⁴² Se parte de la consideración de que exportar es un asunto de supervivencia nacional. Otro reto gubernamental regional es hacer compatibles los objetivos económicos de las empresas con ciertos criterios de equidad social. Al parecer esta relación se ha podido integrar, si se

36. Con ello se pretende evitar duplicaciones en investigación, así como aprovechar las complementariedades regionales, explotar las economías de escala y de aglomeración y reducir los costos de transacción entre los agentes de las regiones implicadas. F. Morata, *op. cit.*

37. La idea es que la acción colectiva, basada en el establecimiento de redes interorganizativas formadas por las autoridades públicas, los centros de investigación y el sector privado (organizaciones empresariales y empresas), pueda reforzar la legitimidad política de las primeras, ofreciendo mayores recursos, más capacidad de influencia y mejores oportunidades de beneficio a los demás actores participantes.

38. El autor ha tenido oportunidad de efectuar una serie de entrevistas a funcionarios del Copea y del Cidem en Barcelona (octubre de 1997) en las que destaca la prioridad que se concede a las empresas para promover su crecimiento e internacionalización.

39. Sus estrategias para el desarrollo económico se concentran en las medidas relacionadas con la oferta, el fomento de la inversión, la innovación y la búsqueda de mercados exteriores.

40. Entre los instrumentos empleados por el Estado se encuentran la propiedad pública, la provisión de infraestructura y educación y los programas de formación.

41. Lo cual puede implicar una estrategia neoliberal de desregulación y no intervención o un programa de incentivos para que los inversionistas se instalen de modo permanente en la región.

42. Según el Department d'Industria de la Generalitat, en 1996 las exportaciones tuvieron un valor de 3.4 billones de pesetas, 12.2% más que en 1995, cuando ascendieron a 3.03 billones. Según la Cámara de Comercio de Barcelona, en enero y febrero de 1997 las ventas al exterior crecieron a un ritmo superior al nacional (18.1% contra 12.5%).

considera que Cataluña es la segunda área de destino de la inversión externa, después de Madrid.⁴³ De lo anterior se desprenden dos elementos importantes: los acuerdos entre el sector empresarial y los sindicatos como reflejo de la influencia de la cooperación y la solidaridad económica y social, y la participación del Estado en las políticas de bienestar a fin de fomentar la equidad. El consenso existiría respecto a la necesidad de incrementar la competitividad y permitir que Cataluña participe en condiciones favorables en el mercado internacional.

En suma, el proyecto del gobierno de Cataluña privilegia la internacionalización, la promoción de las exportaciones, la inversión externa, la investigación y el desarrollo y la transferencia de tecnología, así como el impulso a las empresas pequeñas. Uno de los costos de esa política de apertura es el eventual incremento de la dependencia. Esa política se ha basado en los valores de cooperación, solidaridad y desarrollo que han orientado al gobierno catalán en su búsqueda de nuevas fuentes de poder político y económico tanto en el marco nacional como en el europeo.⁴⁴

CONSIDERACIONES FINALES

Se describieron algunos rasgos del proceso de toma de decisiones del estado de California, en especial en lo que atañe a la política comercial a fin de comprender algunas fuentes de poder en sus distintos niveles. Un mejor entendimiento del proceso de toma de decisiones de esa entidad ofrece la posibilidad de reducir los conflictos bilaterales y beneficiarse de la integración comercial, al igual que de la agenda política.

La política mexicana ha reaccionado de manera circunstancial y cuando los problemas han cuestionado la relación con el vecino del norte. No ha estado presente una relación basada en una agenda que responda a los intereses nacionales y bilaterales. Generalmente, la reacción es una respuesta a las presiones estadounidenses en la agenda y no refleja la voluntad política de obtener beneficios y reducir las tensiones bilaterales.

El mecanismo de cooperación transfronteriza representa una alternativa para estimular la comunicación y el entendimiento político y económico entre los actores locales-regionales que intervienen en la relación México-California. Sus principales objetivos son promover el desarrollo regional y abatir las tensiones políticas para promover la cooperación y la planeación transfronteriza. El punto de partida es la existencia de problemas fronterizos que acotan el desarrollo regional y el entendimiento político. En ambos lados de la frontera hay actores in-

43. Según la Dirección General de Transacciones Exteriores del gobierno de Cataluña, la inversión extranjera dirigida a la región hasta junio de 1996 registró un leve crecimiento de 2.6%, con lo que llegó a 210 485 millones de dólares. En el conjunto de España, el aumento ha sido de 2.8%. Cataluña atrajo 24% del total de inversiones extranjeras en España hasta el mes mencionado.


44. Es tal la participación internacional del presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, que algunos líderes políticos de oposición le han criticado que no concede importancia a la región.



Hay obstáculos que impiden ampliar la relación bilateral, como la diferencia de procesos de toma de decisiones y, en México, las limitaciones que impiden a gobiernos estatales participar en mayor medida en los asuntos fronterizos

teresados en avanzar en la cooperación transfronteriza. Empero, hay obstáculos que impiden ampliar la relación bilateral, como la diferencia de procesos de toma de decisiones y, en México, las limitaciones que impiden a gobiernos estatales participar en mayor medida en los asuntos fronterizos. La atención de estos problemas es un reto para la administración pública federal, debido a la importancia económica y política que el estado de California reviste para México.

La experiencia de cooperación transfronteriza de Cataluña muestra la importancia de la capacidad y la visión institucional, en tanto ésta tiene que ver con la definición de un proyecto de administración y de sociedad en el que se establezcan los mecanismos de consenso y de motivación colectiva que impulsen a una región hacia la modernización. Lo anterior también se aplica a los gobiernos que pretenden participar en el desarrollo regional en entornos como la integración comercial en América del Norte y la Unión Europea. Si no se piensa con esa orientación los gobiernos y la sociedad civil serán incapaces de obtener ventajas y de reducir los efectos negativos de la globalización. Para adoptar esa perspectiva se debe contar con una administración pública con una cierta especialización, innovadora y, sobre todo, con una capacidad y una visión de fomento del desarrollo. En ello también es fundamental la participación de los actores sociales de la frontera para formular una agenda social⁴⁵ que se oriente a abatir la desigualdad social y establecer las con-

diciones para integrar al progreso a los estratos populares, los cuales tienen un papel crucial en la economía y la sociedad fronterizas. Eludir esa perspectiva social-económica conducirá a mantener las tensiones sociales en un marco de crisis económica. 

Bibliografía adicional

- Binational Task Force on Economic Development and Transportation Infrastructure, *Planning for Prosperity in the San Diego-Baja California Region*, 30 de septiembre de 1993.
- Caiden, R., y N. Caiden, "Towards the Future of Comparative Public Administration", en O.P. Dwivedi y K.M. Anderson (eds.), *Public Administration in World Perspective*, Iowa State University Press, Ames, Iowa, 1990.
- Cappellin, R., "Interregional Cooperation in Europe: An Introduction", en R. Cappellin y P.W.J. Batey (eds.), *Regional Networks Border Regions and European Integration*, Pion, Londres, 1993.
- Center for Continuing Study of the California Economy, *California Economy Growth*, Palo Alto, California, 1994.
- Del Castillo, Gustavo, y José M. Ramos, "El perfil socioeconómico de California y su articulación con México", El Colegio de la Frontera Norte y Consultores en Planeación, Monterrey, N.L., México, marzo de 1992.
- Hansen, N., "Regional Transboundary Cooperation Efforts in Centralist States: Conflicts and Responsenses in France and Mexico", *Publius: The Journal of Federalism*, núm. 14, otoño de 1984.
- Keating, M., *Naciones contra el Estado. El nacionalismo de Cataluña, Quebec y Escocia*, Ariel, Barcelona, 1996.
- Morata, F., "Spanish Regions in the European Community", en B. Jones y M. Keating (eds.), *The European Union and the Regions*, Clarendon Press, Oxford, 1995.
- Peters, G., *Comparing Public Bureaucracies*, University Alabama Press, Tuscaloosa, 1988.
- Ramos, J. M., "The California Immigration Policy and the Political Impact on the Mexico-U.S. Relationship", ponencia presentada en el Pacific Coast Council for Latin American Studies, Las Vegas, 5 a 9 de marzo de 1995.
- Rosenau, J., "Coherent Connection or Commonplance Continuity? Theorizing about the California-Mexico Overlap", en A. Lowenthal y K. Burgess (eds.), *The California-Mexico Connection*, Stanford University Press, California, 1993.
- Strassoldo, R., "Boundaries in Sociological Theory: A Reassessment", en R. Strassoldo y G. Delli (eds.), *Cooperation and Conflict in Border Areas*, Franco Angeli Editori, Milán, 1982.
- Syer, J., y H.J.H. Culver, *Power and Politics in California*, Mcmillan Publishing, Nueva York, 1992.

45. Esta agenda debería rescatar las principales necesidades de los estratos populares fronterizos, como son: acceso a la educación; me-

jores condiciones ambientales; acceso a agua potable y drenaje; un mejor y mayor acceso a la atención de salud familiar e infantil, y financiamientos para adquisición de vivienda social.