



**GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.  
LOGROS Y RETOS EN EL MUNICIPIO DE TIJUANA, B. C.  
(2007-2013)**

Tesis presentada por  
**Guillermo Rodríguez Pérez**

Para obtener el grado de  
**MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL**

Tijuana, B.C., México

2014

# CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Directora de Tesis: \_\_\_\_\_

Dr. José María Ramos García

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. \_\_\_\_\_

2. \_\_\_\_\_

3. \_\_\_\_\_

*(esta hoja fue dejada en blanco intencionalmente)*

## **AGRADECIMIENTOS**

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, por su apoyo en la formación de científicos con capacidad de análisis y crítica científica; a El Colegio de la Frontera Norte (El Colef) por su apoyo en la conclusión de un proyecto que comenzó hace dos años.

Al Dr. José María Ramos por su apoyo y dedicación en la dirección de esta tesis, a la Dra. Socorro Arzaluz que fungió como lectora interna y al Dr. Ismael Aguilar que participó como lector externo, y que en conjunto aportaron observaciones importantes al tema de investigación.

Asimismo quiero agradecer al Dr. Alejandro Monsiváis, a la Dra. Sárach Martínez por las asesorías que desde luego influyeron también en este trabajo.

## RESUMEN

Ante la evidente insuficiencia de los gobiernos, y en particular de los gobiernos locales, es necesaria la valoración de otras unidades de análisis, esto es, poner atención en otros aspectos que van *más allá* del aparato gubernamental de forma tal que nos permitan entender la dinámica actual de la dirección de la sociedad. En este sentido, la gobernanza lejos de ser un concepto de moda, aparece como una realidad ante la creciente participación de actores no gubernamentales. Se parte entonces de la gobernanza como aquel proceso de gobernar que denota el conjunto de acciones que se ejecutan al momento de dirigir a una sociedad, y que incluye ya no sólo a la acción gubernamental, sino que además supone la inclusión de otros actores (sociales y económicos), todo como un eje articulador en búsqueda del desarrollo local. Además como marco de referencia, se incluyen algunas experiencias internacionales donde la gobernanza y el desarrollo local han estado íntimamente relacionados. De esta forma en esta investigación se analiza el grado de gobernanza presente en la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana (SEDETI) en el periodo de 2007 a 2013 con el objetivo de observar si se han incorporado elementos de un enfoque de gobernanza hacia la búsqueda del desarrollo local. Para finalmente concluir que la ausencia de un modelo de gobernanza en Tijuana (particularmente en la SEDETI), limitó el desarrollo local durante el periodo de estudio.

**Palabras clave:** *Gobernanza, gobiernos locales, desarrollo local.*

## ABSTRACT

Given the apparent failure of governments, especially local governments, it is necessary to use other units of analysis, that is, to pay attention to other aspects that go beyond the governmental apparatus in a way that allow us to understand the current dynamics that give direction to society. In this regard, governance, far from being a fashion concept appears as a reality of an increasing involvement of non-governmental actors. Therefore part of the governance is the process of governing that denotes the set of actions that are executed when directing a society, and includes not only government action, but implies the inclusion of other actors (social and economic), all as a linchpin in search of local development. Also as a reference, some international experiences where governance and local development have been closely related are included. Thus the level of governance in the Secretaría de Desarrollo Económico of the municipality of Tijuana (SEDETI) in the period 2007-2013 in order to see if they have incorporated elements of a governance approach towards search for local development. To finally conclude that the absence of a model of governance in Tijuana (particularly in the SEDETI), limited local development during the study period.

**Keywords:** *governance, local government, local development.*

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
METODOLOGÍA Y ESTRATEGIA DE ANÁLISIS.....	5
<b>CAPÍTULO I. GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL</b> .....	<b>9</b>
INTRODUCCIÓN .....	9
1.1. LOS GOBIERNOS LOCALES. ESCENARIO PARA EL DESARROLLO.....	10
1.2. EL GOBIERNO Y SUS PROBLEMAS: HACIA LA GOBERNANZA .....	11
1.3. CAUSAS DE LA NUEVA GOBERNANZA.....	13
1.3.1. <i>La crisis fiscal y financiera del Estado</i> .....	14
1.3.2. <i>El mercado y la globalización</i> .....	15
1.3.3. <i>Reformas administrativas. La Nueva Gestión Pública</i> .....	17
1.3.4. <i>Sociedad en transición</i> .....	18
1.3.5. <i>Organismos internacionales</i> .....	18
1.4. GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA.....	19
1.5. DESARROLLO DEL CONCEPTO DE GOBERNANZA.....	21
1.6. LA GOBERNANZA LOCAL Y SUS COMPONENTES.....	26
CONCLUSIONES .....	31
<b>CAPÍTULO II. NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES</b> .....	<b>32</b>
INTRODUCCIÓN .....	32
2.1. LOS CASOS.....	32
2.1.1. <i>República Checa</i> .....	33
2.1.2. <i>España</i> .....	36
2.1.3. <i>Inglaterra</i> .....	38
<i>Gobernanza en América Latina</i> .....	41
2.1.4. <i>Argentina</i> .....	41
2.1.5. <i>Chile</i> .....	45
2.1.6. <i>Brasil</i> .....	46
CONCLUSIONES .....	49
<b>CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO COMO BASE DEL DESARROLLO EN MÉXICO. TIJUANA COMO CASO DE ESTUDIO</b> .....	<b>50</b>
INTRODUCCIÓN .....	50
3.1. ACCIÓN MUNICIPAL CON ESCASA DESCENTRALIZACIÓN .....	50
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES. LA COMPLEJIDAD DE LO LOCAL .....	54
3.3. DIVERSIDAD LOCAL. ACTORES: INTERESES Y VOLUNTADES.....	58

3.4. EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN MÉXICO. ¿LA GOBERNANZA ES POSIBLE? .....	59
3.5. TIJUANA: CONTEXTO POLÍTICO, ECONÓMICO Y SOCIAL .....	61
3.5.1. <i>Región Tijuana-San Diego</i> .....	66
3.5.2. <i>El papel del municipio de Tijuana en las políticas de desarrollo económico local</i> .....	67
CONCLUSIONES.....	68
<b>CAPÍTULO IV. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. HACIA LA GOBERNANZA</b>	
<b>LOCAL .....</b>	<b>70</b>
4.1. ANTECEDENTES .....	70
4.2. LA SEDETI .....	71
4.3. XIX AYUNTAMIENTO 2007-2010 .....	74
4.4. XX AYUNTAMIENTO 2010-2013 .....	79
4.5. ANÁLISIS DE ENTREVISTAS Y SEGUIMIENTO DE MEDIOS.....	83
4.5.1. <i>Actores gubernamentales</i> .....	83
4.5.3. <i>Actores económicos</i> .....	87
4.6. DIMENSIONES DE GOBERNANZA LOCAL .....	87
4.6.1. <i>Coordinación público-privada</i> .....	87
4.6.2. <i>Coordinación Intergubernamental</i> .....	89
4.6.3. <i>Capacidad institucional</i> .....	90
4.6.4. <i>Transparencia y Rendición de Cuentas</i> .....	91
4.6.5. <i>Gobernanza Local en Tijuana</i> .....	91
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>98</b>
<b>ANEXO 1. GUIÓN DE ENTREVISTA .....</b>	<b>I</b>

## Índice de Cuadros

Cuadro 1.1. Fallas del gobierno .....	13
Cuadro 1.2. Rol de los municipios en la gobernanza local .....	27
Cuadro 2.1. Objetivos y áreas estratégicas para una mejor calidad de vida en Curitiba .....	49
Cuadro 3.1. Funciones de los tres órdenes de gobierno en México .....	54
Cuadro 3.2. Escenarios de agenda de políticas públicas municipales .....	56
Cuadro 3.3. Interpretaciones de la participación .....	58
Cuadro 4.1. Políticas de desarrollo económico. PMD 2008-2010 .....	75
Cuadro 4.2. Comparativo entre las zonas urbanas de Monterrey, Mexicali y Tijuana .....	77
Cuadro 4.3. Indicadores de la actividad económica de las zonas urbanas de Monterrey, Mexicali y Tijuana.....	78
Cuadro 4.4. Nivel de posicionamiento en materia de competitividad de las ciudades de Monterrey y Tijuana.....	79
Cuadro 4.5. Políticas de desarrollo económico. PMD 2011-2013 .....	80
Cuadro 4.6. Indicadores económicos Zona Metropolitana de Tijuana. 2008-2013. ....	81

## Índice de Diagramas

Diagrama 1.1. Estadios de gobernanza local.....	29
Diagrama 3.1. Características del proceso de política pública en el gobierno local mexicano.....	57
Diagrama 4.1. Agenda interinstitucional de gobernanza para el desarrollo local .....	72
Diagrama 4.2. Principales redes de gobernanza de la SEDETI.....	75

## Índice de Gráficas

Gráfica 3.1. Distribución población de Tijuana. 2008-2013 .....	65
Gráfica 3.2. PEA-ocupada de Tijuana, según sector de actividad económica. 2008-2013 .....	65
Gráfica 3.3. PEA-ocupada de Tijuana según nivel de ingresos. 2008-2013 .....	66
Gráfica 4.1. Coordinación público-privada.....	88
Gráfica 4.2. Coordinación intergubernamental .....	89
Gráfica 4.3. Capacidad institucional .....	90
Gráfica 4.4. Transparencia y Rendición de Cuentas .....	91
Gráfica 4.5. Dimensiones de gobernanza local .....	92



## INTRODUCCIÓN

La importancia de estudiar los avances de la gobernanza en los gobiernos locales mexicanos radica en el creciente papel que estos han venido adquiriendo en la esfera pública y en la transformación que la agenda de políticas públicas municipales ha ido experimentando en respuesta a la demanda que genera la complejidad de las sociedades modernas. Además, los nuevos patrones de la economía mundial ofrecen importantes oportunidades a los gobiernos locales, de manera que éstos son idealizados como los actores clave para tejer redes empresariales, atraer nuevos inversionistas e integrar ambos elementos en un proyecto de desarrollo sostenible (Cabrero, 2007a).

Todo esto hace evidente la necesidad de tejer redes intergubernamentales e interterritoriales, así como asociaciones público-privadas, además una mayor y eficaz cooperación entre los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y local, en relación al desarrollo regional, y basada en un modelo económico en términos de competitividad y bienestar, contribuirá a una mejor gestión, diseño e implementación de políticas públicas (Ramos, 2002a), ya que esto no ocurre en la mayoría de los municipios mexicanos, la falta de capacidades institucionales y la ausencia de una visión estratégica son algunas de sus principales limitaciones y de los retos que aún quedan por resolver.

Es cierto que la formulación y construcción de una agenda de políticas públicas en el escenario local ha sido un proceso casi inexistente, y que incluso, las acciones se tratan de llevar a cabo casi por inercia (Cabrero, 2007a); también lo es, que dichas acciones son en respuesta a las demandas sociales pero hasta donde las posibilidades de cobertura del municipio lo permiten. Sin embargo, la relevancia que han venido teniendo los gobiernos locales en cuanto a la promoción del desarrollo local, surge de acuerdo con Boisier (2001), a partir de tres elementos: 1) durante la fase pre-industrial del capitalismo predominaba la dialéctica centro-periferia (aunque sigue vigente ya no es dominante), el desarrollo local se expresa a partir de la lógica de regulación horizontal de esa dialéctica; 2) principalmente en Europa el desarrollo local representa una respuesta a la crisis macroeconómica de la Unión Europea (UE); 3) el desarrollo local es promovido por todo el mundo por la globalización y por la simbiosis global/local que trae consigo.

Además, un común denominador en la administración pública de los países latinoamericanos durante la mayor parte del siglo XX fue la centralización en el diseño de las políticas públicas. Debido, por un lado, a la necesidad del gobierno por ordenar

aquellas acciones que contaban con un alto grado de desarticulación causado por procesos violentos o revolucionarios de inicios de siglo y; por otro, a la necesidad de hacer más claros los objetivos nacionales a partir de la puesta en marcha de planes (Cabrero, 2007a). Sin embargo, en el último cuarto de siglo el modelo centralista de América Latina fue perdiendo eficacia, lo cual ha permitido que se empiece a generar una serie de intentos por una descentralización cada vez más profunda de la agenda de políticas públicas, y con ello, la lucha de los gobiernos locales por una mayor autonomía y por consiguiente la integración de la idea de la gobernanza en el diseño e implementación de políticas públicas en la agenda local. De esta forma y siguiendo las ideas de la Nueva Gestión Pública, los gobiernos locales, al hallarse más cerca de los usuarios (ciudadanos), generan mejores soluciones mediante un contacto directo con los problemas (Barzelay, 2003; Cabrero, 2007a).

Asimismo una pregunta clave a responder es ¿Cuáles deberían ser las funciones básicas del municipio? Stoker (2010) argumenta que en los gobiernos actuales, las principales funciones son: expresión de la identidad, la inversión social (desarrollo económico), consumo social (bienestar), o postmateriales preocupaciones (cuestiones de estilo de vida).

Siguiendo a Stoker (2010), una de las funciones más establecidas de los gobiernos locales es la expresión de la *identidad*, el municipio significa algo para sus ciudadanos porque expresa el lugar donde nacieron o donde viven. Respecto al *desarrollo económico*, este debiera ser una de las funciones principales de cualquier gobierno local. Desde la provisión directa de servicios básicos como alcantarillado, agua, energía, hasta la planificación y la regulación de la vivienda, el desarrollo industrial y comercial del uso del suelo son fundamentales para esta función. La tercera función está asociada al *bienestar*. En un comienzo este papel podría haber sido entendido en relación a la garantía de la seguridad pública y otras actividades para satisfacer las necesidades básicas locales, pero cada vez es más frecuente partir de una visión integral del bienestar, en donde temas como la educación, la vivienda, el transporte, el progreso se encuentran presentes. El último papel del gobierno local es quizá el menos estructurado, no obstante ha aumentado en importancia en las últimas décadas, y tiene que ver con el rol que envuelve a los gobiernos locales en un escenario que va más allá de la prestación de servicios, del apoyo y promoción del desarrollo económico y busca el desarrollo de una coordinación más amplia con la sociedad en beneficios de una mejor calidad de vida. Para Denters y Rose (2005, en

Stoker, 2010) la aparición de una función de *gobernanza* en respuesta a los cambios sociales y económicos es un factor clave para los gobiernos locales<sup>1</sup>.

Así, podemos encontrar las bases de esta investigación en la gobernanza local como unidad de análisis, y a partir de la cual se buscó entender el rumbo que han tomado las políticas públicas en el municipio de Tijuana, B. C. en términos de desarrollo económico en el periodo de 2007 a 2013. Tijuana es un municipio cuyas características particulares lo hacen atractivo para su estudio, debido a su ubicación geográfica cuenta con grandes oportunidades económicas, con lo que se ha acelerado no solo su dinámica económica sino también demográfica y política provocando grandes retos para el gobierno municipal.

Es así como el objetivo general de esta investigación es analizar los dos últimos periodos de gobierno en la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana (SEDETI) para, a partir de ello, saber en qué medida esta agencia incorpora elementos de un modelo de gobernanza en cuatro dimensiones: 1) la coordinación intergubernamental; 2) la coordinación con actores estratégicos, 3) capacidad institucional, 4) transparencia y rendición de cuentas. Y conocer, de qué manera esta incorporación se traduce en resultados efectivos para el desarrollo local en términos de competitividad y bienestar.

El planteamiento principal de este trabajo se enmarca en la idea de que la incorporación de un enfoque de gobernanza en la SEDETI promoverá nuevas formas de toma de decisiones y, a partir de la dirección estratégica del gobierno local y de la participación de los diversos actores estratégicos, se generen redes de coordinación colaboración y corresponsabilidad, para el desarrollo local. Interesa por tanto, el grado de gobernanza con el que cuenta la SEDETI, en tanto que, la dirección de la misma sea eficiente, y además, pretenda promover resultados aceptables en términos de la generación de valor público. Por tal motivo es importante saber si ha habido un pertinente proceso de evaluación y continuidad de las políticas públicas y programas impulsados por dicha

---

<sup>1</sup> Sin embargo, para el caso mexicano, las competencias de los gobiernos locales, de acuerdo con la Constitución Política, se reducen a las siguientes funciones y servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva; además, para el caso particular de los municipios del estado de Baja California, la formulación dirección e implementación de la política de desarrollo social municipal.

Secretaría pero analizarlo en función de si ha existido (o no) un plan estratégico para el desarrollo en términos de competitividad y bienestar.

De esta forma la pregunta de investigación es:

■ ¿De qué manera la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana durante los periodos 2007-2010 y 2010-2013 ha incorporado elementos de un enfoque de gobernanza para el desarrollo local, esto en términos de competitividad y bienestar?

▪ Coordinación intergubernamental: ¿Qué tanto se articula esta agencia gubernamental con actores estratégicos del gobierno estatal y federal evitando fragmentación, duplicidad y respondiendo a oportunidades estratégicas?

▪ Coordinación privado-social: ¿Qué tanto participan los actores estratégicos en la definición, diseño, implementación y evaluación de los programas de promoción económica?

▪ Capacidad institucional: ¿Cuáles son los alcances y limitaciones que presenta la AP local? Y ¿De qué manera podemos esperar que el gobierno de Tijuana tenga una mayor presencia en el tema del desarrollo local?

▪ Transparencia y Rendición de Cuentas ¿Cuáles son los resultados obtenidos en cada uno de los periodos? ¿De qué manera se evalúa el desempeño?

De tal forma, la hipótesis propuesta es:

*La ausencia de un modelo de gobernanza en el papel de la Secretaría de Desarrollo Económico en el municipio de Tijuana, B.C. durante el periodo 2007-2013, ha limitado el desarrollo económico local.*

La selección del periodo se debe a que a pesar de componerse de dos administraciones distintas, 2007-2010 con gobierno panista y 2010-2013 gobierno priísta, se considera que el modelo de gestión no cambió y las características en cuanto a la forma de gobernar fueron muy similares, ello debido a que el proceso de dirección continúa siendo jerárquico lo que provoca que a pesar de que exista alternancia, el desempeño gubernamental no varía significativamente, y cuando lo hace es por factores externos a la administración municipal.

En cuanto a la estructura capitular, la tesis se divide de la siguiente manera:

El primer capítulo presenta la discusión teórica del *resurgimiento* del concepto de gobernanza, las causas que dieron origen a esta, los problemas por los que han atravesado los gobiernos contemporáneos que evidencian finalmente la insuficiencia de los mismos, la

distinción entre gobernanza y gobernabilidad para una mejor comprensión y la aplicabilidad de la gobernanza en el entorno local.

Un segundo apartado aborda las nuevas formas de gobernanza local en materia de desarrollo económico, y donde se tratan experiencias de casos de gobiernos locales con características distintas (algunos más afines entre sí que con otros), no para su comparación sino más bien para la observación de los elementos que han permitido la incorporación de elementos de gobernanza y los resultados que se han obtenido.

El tercer capítulo se enfoca en el gobierno local mexicano, su evolución y complejidad. La necesidad de incluir nuevos temas a la agenda pública, pero también de pensar en mejores relaciones intergubernamentales y público-privadas, en este apartado también se incluye el contexto de la región de análisis: Tijuana, sus principales características sociales, políticas y económicas que la ubican como una ciudad con un potencial considerable para la generación de un modelo de gobernanza.

Finalmente se incorpora el análisis de la Secretaría de Desarrollo Económico de Tijuana, a partir de las entrevistas realizadas a los actores estratégicos. Aquí se muestran los principales avances, las limitaciones y se presenta la propuesta para saber cuál es el grado de gobernanza en dicha Secretaría.

### **Metodología y Estrategia de Análisis**

El trabajo de investigación está centrado en el gobierno local, especialmente el caso de la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana. En este sentido, el análisis parte de cuatro dimensiones: i) la coordinación intergubernamental; ii) la coordinación público-privada; iii) la capacidad administrativa; y, iv) la transparencia y rendición de cuentas. Lejos de la discusión teórica que se pueda tener de cada una de las dimensiones, éstas nos permiten enfocarnos al estudio de caso; encontrar la evidencia empírica respecto a la realidad del gobierno local y vincularlo con la teoría de la gobernanza. Arzaluz (2005) menciona que el estudio de caso de los gobiernos locales ha tenido la atención de los científicos sociales en los últimos años y agrega que los trabajos sobre gobiernos locales en México al principio privilegiaron el análisis político local (años ochenta), posteriormente el énfasis fue puesto en los estudios urbanos así como en la gestión local (en donde se inserta esta investigación).

La presente investigación pretende mostrar, desde el análisis de las dimensiones señaladas, el cambio que han tenido los gobiernos locales mexicanos a partir de que cada vez es más evidente, como señala Aguilar (2007), la insuficiencia de los gobiernos, la necesidad de incluir a más actores, así como sus recursos financieros, tecnológicos, intelectuales, etc. Por tanto, analizar el grado de gobernanza al interior de una secretaría municipal, permitirá saber cuáles han sido las formas de relación entre los actores estratégicos.

No obstante, se reconoce la gran diversidad que existe en los municipios mexicanos por ello se evita generalizar en los resultados, es decir, las observaciones finales aplican solo para el caso de estudio (a pesar de que pudieran encajar con otro contexto de algún municipio con características similares).

Se analiza el grado de gobernanza presente en la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana en el periodo de 2007 a 2013 con el objetivo de observar si dicha agencia de gobierno se ha orientado hacia la promoción del desarrollo local, a partir de su coordinación con los otros órdenes de gobierno así como de una mejor interrelación con los otros órdenes de gobierno. Por lo tanto se dividió el periodo a partir de las dos administraciones que estuvieron al frente, una durante el periodo 2007-2010 y otra de 2010-2013. Esto porque se trata de dos periodos que fueron gobernados por dos diferentes partidos, el PAN de 2007-2010 y el PRI en 2010-2013 y que sin embargo consideramos que no es tan importante el partido político que se encuentre al frente de la administración municipal, sino más bien el modelo de gestión que se implemente, a partir del cual las relaciones se harán más o menos complejas.

Por tal motivo, en un primer momento y a partir del análisis de la revisión teórica sobre el término gobernanza se hace una sistematización del mismo de acuerdo con los objetivos de la investigación. Posteriormente sigue la etapa de *operacionalizar* el concepto, esto es, la identificación y definición de las variables que reflejen el nivel de gobernanza en la agencia de gobierno a analizar.

Asimismo, y para entender de mejor forma las razones por las cuales la incorporación de elementos de gobernanza por parte de la SEDETI se ve limitada, se considera el marco institucional y los campos de operación (categorías) de ésta agencia, en donde se proponen las categorías pertinentes para identificar la situación en la que se encuentra. Éste diagnóstico nos permite reconocer y calificar las características particulares de la agencia en términos de su modelo de gestión, esto debido a que se asignan valores a las diferentes categorías a partir de los

resultados arrojados por las entrevistas realizadas a los actores clave (funcionarios, académicos y empresarios), es decir, nos permite saber el grado de gobernanza que hay en la SEDETI.

De esta manera ubicamos las dimensiones de análisis que nos permitieron ubicar a la SEDETI en un estadio de gobernanza (ver diagrama 1.1):

- i. Coordinación con sectores privado y social. Procura indagar en qué medida la SEDETI atiende de manera adecuada las necesidades que la sociedad presenta así como si promueve su participación en el proceso de toma de decisiones y programas públicos. Asimismo, trata de captar la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con organizaciones privadas y, de igual forma saber el grado de participación en los procesos antes mencionados.
- ii. Coordinación intergubernamental. Procura conocer qué tanto se articulan los programas de la SEDETI con otros programas de los gobiernos estatal y federal evitando la duplicidad de los mismos y respondiendo a áreas estratégicas, además, se desea conocer la capacidad financiera del municipio para saber su nivel de dependencia.
- iii. Capacidad institucional. Se enfoca en saber si la agencia gubernamental a estudiar posee los mecanismos adecuados para asumir sus competencias así como si cuenta con la capacidad para definir, diseñar, implementar y monitorear las políticas estratégicas para el desarrollo económico. En este sentido, la capacidad institucional está relacionada con la existencia de elementos de gestión que facilitan una acción pública de calidad.
- iv. Transparencia y rendición de cuentas (RC). La transparencia y la RC permiten, por un lado, aumentar la legitimidad democrática y, por otro, facilita una participación más activa por parte de los demás actores estratégicos. En este sentido se pretende saber: 1) la facilidad o dificultad para el acceso a la información que posee la SEDETI y la que genera al momento del diseño, implementación y evaluación de los programas que ejecuta; y, 2) las acciones que se toman una vez que se cuenta con los resultados de la evaluación.

De esta forma se enfatiza en la pertinencia de un enfoque de gobernanza para el desarrollo local, que, en palabras de Ramos y Aguilar (2009), esté basado en la competitividad y el bienestar. Así, y a partir también, de la información obtenida a través de los principales actores así como de la revisión de los planes y programas de los respectivos periodos, se pudo obtener un buen material para analizar si existe un enfoque de gobernanza. Una vez distinguidos los programas implementados por el municipio, se analizaron los signos que presentan para llevar a cabo a partir de una visión estratégica. Resultó importante además, estudiar si antes de la implementación, los programas fueron evaluados en cuanto a su pertinencia y a sus alcances y limitaciones. Lo sustancial aquí fue descubrir si se ha logrado impactar en términos de desarrollo económico mediante las políticas públicas de la SEDETI y cuál fue el estadio de la gobernanza.

El impacto de la gobernanza en el desarrollo local se observó a partir de, en primer lugar, la definición de nuestra unidad de análisis, a saber: gobierno municipal de Tijuana, particularmente la SEDETI y de su relación con los actores sociales y económicos, para después diseñar un modelo valorativo a partir de la definición de categorías e indicadores. Una vez diseñado el modelo valorativo se definieron las técnicas de recopilación de información: análisis documental, análisis estadístico y entrevistas semiestructuradas a actores clave (funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, iniciativa privada).

La primera parte de la investigación consistió en la revisión de la principal literatura sobre gobernanza, y sobre gobiernos locales (principalmente municipios urbanos mexicanos); revisión igualmente de algunos estudios de experiencias de casos internacionales de gobernanza y desarrollo económico local; también la producción teórica y práctica respecto al municipio de Tijuana. Además de los planes programas y actas del cabildo del Ayuntamiento de Tijuana de los dos periodos de estudio. Asimismo se realizó un análisis de la información estadística de Tijuana, disponible en INEGI, la proporcionada por los planes de desarrollo municipal 2007-2010 y 2010-2013 así como la información obtenida de los actores estratégicos entrevistados (diez entrevistas compuestas por: tres empresarios/directores de cámaras empresariales (CCE, COPARMEX, CDT); dos académicos (EL COLEF); dos regidores (XIX Ayuntamiento de Tijuana) y tres exfuncionarios de la SEDETI (XIX y XX Ayuntamiento de Tijuana)).



# CAPÍTULO I. GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL

## Introducción

Al momento de estudiar a los gobiernos locales y su vinculación con el desarrollo, es crucial repensar la acción gubernamental a partir de la necesidad de su relación con los demás actores involucrados, a saber, sociedad civil y sector privado. Es por ello que ante la insuficiencia de los gobiernos locales<sup>2</sup>, es necesaria la valoración de otras unidades de análisis, esto es, poner atención en otros aspectos más allá del aparato gubernamental que nos permitan entender la dinámica actual de la dirección de la sociedad. En este sentido, la gobernanza, que lejos de ser un concepto de moda, aparece como una realidad y al mismo tiempo un desafío, ante la creciente participación de actores no gubernamentales.

Se parte entonces de la gobernanza, como aquel proceso de gobernar que denota el conjunto de acciones que se ejecutan al momento de dirigir a una sociedad, y que incluye ya no sólo la acción gubernamental (en sus tres niveles), sino que además supone la inclusión de otros actores, sociedad civil y sector privado; de sus recursos y capacidades (Rhodes, 1996; Mayntz, 1998; Kooiman, 2004; Prats, 2005; Aguilar, 2006; Marini y Martins 2010). Lo cual no significa la caída del Estado sino más bien su evolución ante una realidad que evidencia su insuficiencia para enfrentar los problemas públicos (Kooiman, 2004; Natera, 2005; Longo, 2010).

En el presente capítulo se desarrolla el concepto de gobernanza, es decir, se sistematiza y luego *operacionaliza* para mostrar el por qué la idea del gobierno tradicional ha dejado de funcionar, y cómo es que la gobernanza se ha ido convirtiendo en una realidad. De esta forma, en un primer momento se muestra la importancia de los gobiernos locales para el desarrollo y la necesidad de potenciar su capacidad como escenario para la gobernanza local. Inmediatamente después se presentan los problemas de los gobiernos que han evidenciado la necesidad de una nueva forma de dirección. Posteriormente son presentadas las causas que han traído de vuelta la palabra gobernanza en los estudios sociales; luego se muestra una distinción pertinente entre los conceptos *gobernanza* y *gobernabilidad* que durante algún tiempo se entendieron (o confundieron) como sinónimos; después aparecen las principales definiciones de la gobernanza (sistematización) y sus componentes (operacionalización); para finalmente mencionar las

---

<sup>2</sup> Insuficiencia en términos de que los gobiernos no pueden, por sí solos, resolver los problemas públicos. Sus recursos son necesarios, pero insuficientes; se necesita agregar los recursos de la sociedad y del mercado.

principales limitaciones que encuentra la gobernanza en la práctica así como las posibles respuestas a éstas; una vez llegados a este punto nos ubicaremos en el orden local de gobierno, para lo cual habrá que tener presente la idea de gobernanza local.

### **1.1. Los gobiernos locales. Escenario para el desarrollo**

La importancia de los gobiernos locales<sup>3</sup> en la escena contemporánea ha venido creciendo cada vez más, y hay una evidencia cada vez mayor respecto a que los patrones de la nueva economía mundial presentan grandes oportunidades a los municipios para tejer redes empresariales e interterritoriales (Cabrero, 2007a). El gobierno local se entiende como un conjunto de actores en constante interacción, misma que se genera a partir de las instancias gubernamentales del municipio con las de los otros órdenes de gobierno (estatal y federal) y con los actores económicos y sociales (Santos, 2012).

Entonces el municipio, al ser el orden público más próximo a la ciudadanía y a los problemas que ésta enfrenta, es también el lugar idóneo para que la sociedad civil y el sector privado entren más en la esfera pública, y se involucren en la toma de decisiones con sus representantes. Sin embargo, pareciera no estar del todo claro cuál es la capacidad de respuesta que tienen respecto a las demandas sociales. Las condiciones en las que actualmente se encuentra la gran mayoría de los municipios mexicanos son *baja recaudación fiscal, instituciones débiles, escasez de recursos, pobre capacidad técnica y profesional para prestar servicios públicos de calidad, nula rendición de cuentas, debilidad de las administraciones municipales respecto a su capacidad de acción* (Cabrero, 2007b; Gómez, 2010). Por lo que resulta fundamental fortalecer la relación con la sociedad civil para un mejor desempeño.

Estos obstáculos serán librados en la medida en que los gobiernos locales entiendan y se reconozcan como un escenario favorable para la gobernanza. En la medida en que la sociedad civil y los actores privados se involucren cada vez más en el proceso de toma de decisiones, y a partir del establecimiento de mejores relaciones intergubernamentales, pero también interterritoriales, los municipios estarán en mejor disposición para enfrentar los problemas públicos. Esto no significa que el proceso se dará en automático, es el gobierno

---

<sup>3</sup> Los gobiernos locales se perciben como el primer nivel de gobierno. Se trata del ente público más cercano a la población y es donde esta demanda la atención de los problemas públicos. Asimismo, los gobiernos locales están organizados en torno a los municipios, que son la base de la organización política y de la división administrativa de nuestro país, y que se asientan sobre un territorio. Para los fines de esta investigación ‘gobierno local y ‘municipio’ se usarán como sinónimos.

quien debe ubicarse como un actor clave que se encargue de coordinar las acciones y los recursos.

Lo anterior porque los municipios representan una pieza importante en el desarrollo nacional, sencillamente porque se encuentran más próximos a los problemas públicos y deberían ofrecer mejores respuesta ante ellos. Es también, el espacio donde la sociedad y mercado pueden participar directamente, involucrarse y hacerse responsables de las decisiones tomadas (Bazdresch, 2007).

Entonces, la relevancia del desarrollo local radica no sólo en aprovechar los recursos y capacidades endógenas del municipio sino también en determinar cómo lo conciben las autoridades públicas, la iniciativa privada y la propia sociedad civil. En este sentido, será importante partir de un enfoque de gobernanza en donde estén en constante interacción los actores mencionados para obtener un mejor resultado en las políticas públicas encaminando al municipio hacia el desarrollo (Kooiman, 2004; Natera, 2005; Longo, 2010). En la medida en que se genere una mayor interacción entre las agencias gubernamentales locales y actores económicos y sociales (también locales) se estará abriendo paso hacia nuevos procesos de acción pública local, cuyo rasgo principal será una creciente participación de los actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisión, es decir, una coordinación horizontal (gubernamental-privado-social) más intensa que provoque mejores resultados. Pero también, una mejor coordinación vertical (entre los tres órdenes de gobierno) que le dé un espacio de acción más amplio, y con mayores facultades y recursos.

## **1.2. El gobierno y sus problemas: hacia la gobernanza**

Ante los desafíos del desarrollo en los gobiernos locales, se requiere una adecuada comprensión de la tarea de gobernar, es decir, que asuman eficazmente sus responsabilidades. Anteriormente, la dirección de la sociedad estaba asegurada mediante la simple facultad de autoridad formal, mediante la toma de decisiones jerárquica y, por consiguiente, la ineficacia directiva de los gobierno se creía deberse a los defectos y vicios de los gobernantes, mismos que no estaban en condiciones de gobernar toda vez que no eran considerados legítimos por sus gobernados (Longo, 2008; Aguilar, 2010).

La capacidad directiva de los gobiernos comienza a cuestionarse una vez que la ineficacia de los mismos respecto al cumplimiento de sus funciones y a la ejecución de sus

objetivos se hace presente. Las fallas directivas pueden encontrarse en la “ilegitimidad, incompetencia o irresponsabilidad de los altos ejecutivos y funcionarios del gobierno, pero en el fondo se deben al hecho de que en las condiciones económicas y sociales actuales el proceso gubernativo tradicional ha perdido en mayor o menor grado autonomía decisoria para controlar y conducir la dinámica económica, social y cognoscitiva de la sociedad actual” (Aguilar, 2010).

El problema de la administración pública en la actualidad radica en la gobernanza, en la necesidad de reconstruir la capacidad de dirección de la sociedad y en fortalecer y ampliar la relación entre el gobierno, la sociedad y el sector privado (Aguilar, 2006; 2007). Así, se distingue que con frecuencia las intervenciones públicas necesitan de la participación de más actores y que además, se encuentren sujetas a distintos mandos de control. “La implementación de políticas públicas y la provisión de servicios públicos se produce, cada vez más, mediante diversas fórmulas de relación entre organizaciones del sector público y de otros que se sitúan en el sector privado, tanto si actúan con fines lucrativos como si no” (Longo, 2008: 17).

El siguiente cuadro (1.1) nos muestra como se ha dado un cambio en la balanza entre gobierno y sociedad que si bien, como indicara Kooiman (1993), tiene cierta inclinación hacia el sector privado y se aleja del público, también cuenta con esfuerzos por modificar el balance hacia actividades compartidas. Para el entendimiento conceptual y empírico de nuevas formas de interacción entre gobierno y sociedad en los diferentes modelos de gobierno, este debería ayudar a poner atención sistemática sobre cuestiones, aspectos y conceptualizaciones de gobernanza.

En este sentido, ante los distintos problemas que se han ido presentando en el gobierno, también han ido apareciendo diversas respuestas para combatirlos, es decir, mediante la restauración del Estado de derecho y la instauración del gobierno democrático, los gobiernos daban respuesta al problema de la *legitimidad*; mediante acciones que buscaron un equilibrio entre ingreso-gasto, se hacía frente al problema de *impotencia*; la Nueva Gestión Pública aparecería para enfrentar los problemas de *incompetencia* e *ineficiencia*, de esta forma, mediante la reducción del tamaño del gobierno, la descentralización, privatización, cambios en los procesos operativos, se creía que dichos problemas se terminarían, los recursos se aprovecharían de mejor forma, al menor costo posible y existirían las capacidades adecuadas para lograrlo (Aguilar, 2013a).

No obstante, y aún y suponiendo que todos estos obstáculos fueran librados, los gobiernos se enfrentan a una nueva limitante, la *insuficiencia*, por sí solos no pueden resolver los problemas públicos, sus recursos son necesarios pero no son suficientes. Se necesita mayor información, análisis, conocimiento, recursos financieros, en otras palabras, se requiere una nueva forma de gobernar, más allá del gobierno. La respuesta ante ello, la gobernanza.

Cuadro 1.1. Fallas del gobierno. Razones y respuestas

Fallas directivas del gobierno	Razón	Respuesta
Ilegitimidad	No hay aceptación social, el gobierno es ineficaz por efectos político-institucionales	Mediante el imperio de la ley (restauración del Estado de derecho) y la democratización del régimen (instauración del gobierno democrático), un gobierno se vuelve legítimo y con ello eficiente.
Impotencia	Carencia de recursos (institucionales, fiscales, administrativos, políticos, morales)	Política de ajuste. Acciones orientadas a asegurar el ajuste entre ingreso y gasto; evaluación costo-eficiencia.
Incompetencia	Hay recursos y capacidades pero no se emplean de forma adecuada; uso deficiente o erróneo de capacidades	NGP. Reducción del tamaño de la AP; cancelación de políticas y programas; descentralización de políticas; fusión de empresas público-privadas; privatización; cambios en los procesos operativos; reformas en el proceso de decisión directiva: análisis y diseño de políticas públicas.
Ineficiencia	Producción de beneficios pero a muy altos costos. Relación negativa costo-beneficio.	
Insuficiencia	El gobierno, no puede resolver los problemas, por sí solo. Los recursos del gobierno son necesarios, pero no son suficientes.	Aumento de información, análisis, conocimiento, cálculo y gerencia; y, gobernanza (se requiere un nuevo proceso de gobernar más allá de gobernar por mando y control). Aumentan potencia, competencia y eficiencia, si a los recursos gubernamentales se les suma los recursos de la sociedad y del mercado.

Fuente: Elaboración a partir de Aguilar (2013a).

### 1. 3. Causas de la nueva gobernanza

La gobernanza en un sentido estricto es el proceso de gobernar, dirigir a una sociedad. No obstante, la complejidad de las sociedades actuales ha hecho resurgir a este concepto sí, como una forma de gobernar, pero ahora de manera más cooperativa, incluyendo la

opinión y recursos de más actores (privados y sociales). Las sociedades actuales se caracterizan por una mayor complejidad, diversidad y dinamismo que exigen una visión amplia y que rechaza la rigidez de los sistemas gubernamentales típicos enmarcados en la jerarquía, en la idea de mando y control, fuertemente centralizados, toda vez que resultan insuficientes para la atención de los problemas públicos (Innerarity, 2006). Tampoco son suficientes ni idóneas, como señala Cerrillo (2005), las aproximaciones al mercado (como la privatización y la desregulación).

Esta realidad lleva a la acción gubernamental a un estadio complejo, ya que complica el cumplimiento de las expectativas sociales expresadas de manera democrática y cuyo resultado se refleja en la legitimidad de los gobiernos (Cerrillo, 2005). Y al mismo tiempo ha regresado la mirada a la gobernanza, en tanto que ésta significa más que gestión y más que gobierno, al remitir a papeles dominantes de diversos acuerdos entre distintos actores: Estado, sociedad y mercado (Marini y Martins, 2010).

Así, de acuerdo con diversos autores (Rhodes, 1996; Mayntz, 1998; Kooiman, 2004; Peters y Pierre, 2005; Prats, 2005; Aguilar, 2006; Marini y Martins 2010), la gobernanza reaparece (ahora como nueva gobernanza) en el guion de los gobiernos contemporáneos para hacer frente a los problemas y necesidades de sus sociedades. Las causas que la traen de regreso son varias y se enlistan a continuación.

### **1.3.1. La crisis fiscal y financiera del Estado**

El concepto de gobernanza ha resurgido debido a la transformación de la sociedad y a la pertinencia de unir a esta con el Estado contemporáneos. Así, la gobernanza reaparece de una forma distinta a las nociones previas del Estado y de su relación con la sociedad (Natera, 2005; Innerarity, 2006). Entre el origen, “el modelo de Estado patrimonial premoderno, y el punto de llegada, el Estado-red postmoderno contemporáneo, hay tres siglos de implementación del Estado moderno, que tiene tres momentos característicos: a) el nacimiento y la consolidación del Estado moderno; b) la crisis del Estado; y c) la reforma del Estado” (Marini y Martins: 2010:21).

La creación del Estado tuvo el objetivo de hacer posible la vida en sociedad. Hecho que hizo necesaria la presencia de un ente que tuviera la capacidad de favorecer el bien común en detrimento del individualismo del ser humano mediante códigos y reglas de conducta. Sin embargo, ese Estado ha perdido el monopolio de los recursos económicos e

institucionales, así como del conocimiento para gobernar, destacando una tendencia de una presencia cada vez más fuerte de los actores sociales y privados (Natera, 2005).

El surgimiento de una nueva gobernanza se debe principalmente a la pérdida de capacidades del Estado durante las décadas de los 80 y 90, que “desde la perspectiva de la gobernanza vemos a los gobiernos básicamente incapaces de transformar la economía; los modelos de gasto son políticamente sensibles y administrativamente herméticos, mientras que los impuestos y otros ingresos se deben manejar con una gran prudencia política” (Peters y Pierre, 2005:40).

La crisis fiscal del Estado, demostró la debilidad del gobierno, ubicándolo como un “factor de desgobierno, como un agente que puede ocasionar daños y costos sociales, y no sólo impulsar y sostener los beneficios del desarrollo, la seguridad y el bienestar social” (Aguilar, 2007). Resulta evidente que esa crisis propiciara el surgimiento de nuevos mecanismos de gobernanza, y que por tanto se convierta en una tendencia atractiva y una estrategia política, básicamente por tres motivos:

- i. Al incluir a actores privados e intereses organizados en relación al tema de prestación de servicios públicos, los gobiernos han tratado de sostener su nivel de servicio aún con las limitaciones presupuestarias que presentan;
- ii. Una vez que se desvanece la diferencia entre público y privado, los problemas que enfrenta el Estado para gestionar sus asuntos se perciben como una cuestión de competencia del propio Estado y no así como resultado de un mal desempeño, y;
- iii. en tiempos donde el gobierno tiene una imagen socialmente débil, aparece como una estrategia atractiva, agregar el pensamiento privado a la gestión pública y la diversificación en la prestación de servicios públicos (Peters y Pierre, 2005).

La crisis económica llevó al Estado a perder su capacidad de autosuficiencia y a inclinarse a trabajar mediante redes como formas de organización público-privado. Toda vez que se veía incapaz de sostener su nivel de servicios públicos, ahora el Estado busca desempeñar un rol de director y coordinador respecto a los demás actores involucrados (Cerrillo, 2005; Innerarity, 2006).

### **1.3.2. El mercado y la globalización**

Un par de elementos que también explican el aumento del interés en la gobernanza es el cambio ideológico de la política respecto al mercado, por un lado; y la globalización que fortalece la presencia de actores no gubernamentales, por otro. En la década de 1980 las administraciones de Reagan y Thatcher reforzaron el cambio de ideología colectivista a una

individualista, rechazando el papel del Estado como orquestador del cambio. El mercado se convertía en el nuevo *gran* actor, y ubicaba al gobierno como el problema en sí mismo. Esta transformación representó un gran reto para el Estado, en tanto que el cambio negaba su papel como protector y procurador del interés colectivo.

Así, la gobernanza, enmarcada como la dirección de la sociedad, brinda al Estado la oportunidad de redefinirse, y justamente esa dirección se entiende ya no como enfrentamiento entre Estado y mercado sino más bien como concertación de acciones público-privadas (Peters y Pierre, 2005).

Si bien la globalización no ha debilitado por completo a los Estados, ya que aún conservan su rol de actor clave en la esfera política nacional e internacional, si han modificado su papel de proveedor universal, y han pasado a establecerse como protectores, directores, organizadores, mediadores, orientadores (Prats, 2005). Además, la globalización fortalece la presencia de otros actores que previamente se veían de manera pasiva, a saber, actores privados y sociales.

La globalización entonces, llevó al gobierno a perder su capacidad conductora del crecimiento económico despojándolo de su poder decisivo de intervención o disminuyendo considerablemente su participación en el proceso decisorio de importantes asuntos económicos (Aguilar, 2007). De esta forma, por sí solo, el Estado ya no puede generar la oportunidades de desarrollo, para ello necesita la participación de diversos actores y mejorar sus relaciones intergubernamentales. Ello implica el fortalecimiento de la gobernanza.

La insuficiencia del Estado, en el contexto de la globalización, es evidente cuando se da cuenta de que no puede continuar con sus niveles de gasto público, y delega ese papel al mercado (Aguilar, 2013b). Asimismo, la relación entre sociedad y gobierno se había tornado más distante, por lo que la acción gubernamental dejaba de ser vista como la idónea para atender los problemas públicos (Porrás, 2006; Martínez, 2010). La globalización ha impactado considerablemente en la manera en cómo se percibe al Estado, sobre todo en su capacidad para dirigir la sociedad y la economía. De esta forma, la relación entre la globalización y la gobernanza está dada a partir de la búsqueda de nuevas formas y técnicas para obtener un “contrapeso político” (Peters y Pierre, 2005; Porrás, 2006; Martínez, 2010).



### **1.3.3. Reformas administrativas. La Nueva Gestión Pública**

El origen de la Nueva Gestión Pública (NGP)<sup>4</sup> se da en la década de 1980, como respuesta a la crisis fiscal de los Estados sociales, y como una necesidad de reconstruir un equilibrio en el ingreso-gasto, así como para ajustar la relación Estado-mercado, es decir, buscaba un nuevo equilibrio institucional entre ambas entidades. Además, como máximo valor pública lleva la visión de economía, eficacia, eficiencia, efectividad (Aguilar, 2012).

El surgimiento de la NGP se dio de manera paulatina y con ciertas dudas en la academia, pero tuvo buena aceptación por parte de los gobiernos, más por la necesidad imperativa de actuar, que por firme convicción. Su difusión se debió a su capacidad para atender los problemas de la administración pública, y principalmente a los que generaban los “altos costos de los servicios públicos, así como a la carencias de control de las burocracias” (Sánchez, 2001). Principalmente, modifica las tradicionales prácticas administrativas y formas de pensar propias del burocratismo, se trata entonces, de un grupo de mecanismos y medidas cuyo objetivo fue hacer eficiente la administración pública para equilibrar las finanzas públicas. Demostraba además, “la inoperancia de la administración pública burocratizada debido a su gran tamaño, su formato vertical de mando y control” (Aguilar, 2006:38).

Esta corriente se opone a la idea tradicional de las organizaciones públicas y sostiene que éstas deben ser orientadas y adecuadas como organizaciones privadas, no obstante que ello no significa una respuesta total a los problemas públicos si presupone una contribución relevante a la atención de algunos de ellos (Gaebler y Osborne 1992; Echebarría y Mendoza, 1999; Peters y Pierre, 2005). Por tanto, supuso una aplicación al Estado de un conjunto de tecnologías gerenciales típicas del sector privado, y partía de la disminución del papel del Estado, con la consigna de mejorar la calidad de las políticas públicas así como de los servicios (Marini y Martins, 2010).

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Aguilar (2006) otra de las tendencias que rectificaron el rumbo y contribuyeron a la reconstrucción de la administración pública fue la disciplina de la política pública, enfocada en el análisis y diseño de las políticas públicas, y por tanto, en mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales. Desde su origen en la década de 1950, el estudio de las políticas públicas se dedicó a analizar el proceso de diseño-decisión de las políticas públicas. Sin embargo, en América Latina consistió en la reforma a través del análisis del proceso de toma de decisiones tradicional, “innovarlo, tratar de hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado en respuesta las restricciones financieras y contrapesos políticos que de golpe comenzaron a agobiar a nuestros gobiernos, que por décadas habían tenido la vida fácil al gobernar mediante el crecimiento del gasto y las ordenanzas irreplicables, con un uso formal u oportunista de la ley” (Aguilar, 2006:15-17).

A partir de la concepción de las fallas del Estado, la NGP sostiene la necesaria desregulación, la privatización de las empresas públicas y el uso de los mercados como las principales modificaciones al interior de la administración pública (Prats, 2005). Si bien las reformas realizadas a partir de la NGP no se llevaron a cabo de igual manera en todos los países, algunas ideas sí fueron compartidas de manera general. No obstante, la NGP presentó algunas limitaciones, a saber: se trató de un enfoque meramente administrativo-gerencial dejando de lado las decisiones directivas; y, supuso que el gobierno podía dirigir por sí solo a su sociedad, lo cierto es que, como señala Aguilar (2012), hoy, el gobierno no puede dirigir ni resolver los problemas públicos; ni crear oportunidades a partir de sus propios recursos, acciones, tecnologías, por tanto, el gobierno es insuficiente para la empresa de dirigir a la sociedad, por ello en parte, surge la gobernanza.

#### **1.3.4. Sociedad en transición**

El cuestionamiento respecto al gobierno, su capacidad y eficacia directiva en los últimos años ha ido adquiriendo cada vez mayor presencia en la ciudadanía, misma que se encuentra inconforme, desilusionada, insatisfecha por el pobre rendimiento de sus gobiernos en cuanto a la atención a sus demandas (Aguilar y Bustelo, 2010). El cambio social supone un aumento sostenido de la participación ciudadana, y la demanda de sus derechos. “La diferenciación funcional de la sociedad”, esto es, la transformación de la sociedad actual en un “sistema de subsistemas altamente diferenciados (economía, política, ciencia/tecnología, derecho, familia y vida privada, arte, etc.), autorreferidos, que interactúan entre sí siguiendo sus propios códigos de acción” (Aguilar, 2007) y la creciente independencia y autonomía de grupos organizados que buscan la resolución de problemas públicos de manera más efectiva. Entendiendo que el fortalecimiento del entorno para el desarrollo, no sólo requiere de un *buen gobierno del gobierno* sino también de organizaciones de la sociedad civil que participen de manera más activa y que contribuyan al desarrollo.

#### **1.3.5. Organismos internacionales**

Peters y Pierre (2005) ubican a los organismos internacionales como “nuevas fuentes de gobernanza regional e internacional”. Argumentan que cada vez organismos regionales como la Unión Europea o internacionales como el FMI o la ONU cuentan con mayor poder e injerencia al momento de hacer una apreciación o recomendar algunas acciones a los gobiernos nacionales.

Los anteriores han sido los principales elementos que han propiciado un mayor interés en la gobernanza y que poseen un común denominador: el Estado ha dejado de tener el monopolio de la experiencia, o al menos de los recursos intelectuales y económicos necesarios para la dirección de la sociedad (Peters y Pierre, 2005). No obstante, el Estado continúa siendo un actor importante para la protección del bien común en la búsqueda de generación de valor público.

#### **1.4. Gobernabilidad y gobernanza**

En relación al gobierno, el problema ha dejado de ubicarse en el sujeto (el gobernante) apuntando ahora hacia el proceso de gobierno, es decir, la gobernanza, y en sus componentes básicos tales como: la administración pública, el análisis de políticas públicas, las finanzas públicas, las instituciones, las relaciones intergubernamentales, las relaciones con los poderes públicos y con los sectores privado y social (Aguilar, 2013b).

Como se comentó, varias son las razones que centran la atención ahora en el proceso de gobernar, factores pasados y actuales que demuestran que “no todo actuar del gobierno, por ser del gobierno, aun si [se tratase] de un gobierno legítimo y legal, es directivo” (Aguilar, 2010:8-9), pero anteriormente se ponía el interés en otros elementos relacionados con las capacidades del gobierno, como la gobernabilidad.

Durante la segunda mitad de la década de 1970 aparecieron algunos problemas de índole económica que evidenciaron la incapacidad de respuesta de los gobiernos en el mundo así como su debilidad para intervenir en los procesos económicos. Justo en esos años (1975) aparecía un libro que señalaba precisamente esas carencias y enfatizaba que la crisis de gobernabilidad radica en un estado de desequilibrio entre las demandas sociales y la respuesta de sus gobiernos. Se trata de *La crisis de la democracia* escrito por Crozier, Hungtington y Watanaki para la Comisión Trilateral, en donde los autores ubicaban al gobierno como un problema en sí mismo y que, éste no se halla en el diseño de sus instituciones, ni en la estructura del sistema a de mercado, sino en el proceso de gobernar (Aguilar, 2013a). El dilema central de la democracia, de su gobernabilidad, es que las demandas sociales sobre los gobiernos aumentan, al tiempo que se estanca la capacidad del gobierno democrático (Camou, 1995; Aguilar, 2010).

Se apuntó entonces hacia la gobernabilidad, que se refiere a la probabilidad de que el gobierno conduzca y oriente a su sociedad, en tanto que el gobierno se encuentre en

función de hacerlo, es decir, cuente las capacidades institucionales, administrativas, coactivas, políticas y fiscales (Aguilar 2013a). La ingobernabilidad, al contrario aparece cuando las demandas sociales por bienes y servicios, oportunidades y derechos, están fuera de las capacidades del gobierno (Camou, 1995).

En un principio la idea de gobernabilidad consistió solo en la capacidad del gobierno para cumplir sus funciones, ejercer su autoridad y controlar a sus gobernados, posteriormente incluye a la capacidad de una sociedad para ser gobernada (Whittinham, 2005). Para Kooiman (1993), la gobernabilidad es una cualidad, que posee (o no) un sistema sociopolítico para autogobernarse, y depende de las necesidades y capacidades de esa acción.

De esta forma, el concepto de gobernabilidad resultó ser el más empleado e incluso llegó a ser sinónimo de gobernanza. No obstante, y a pesar de que ambos conceptos se relacionan con la acción gubernamental y tratan de resolver los problemas de dirección de los gobiernos, plantean el problema (y su respuesta) de distinta manera: mientras el enfoque de gobernabilidad encuentra la respuesta en conseguir que el gobierno cuente con las capacidades requeridas, es decir, posea capacidades institucionales, fiscales, administrativas, tecnológicas, coactivas entre otras; el enfoque de gobernanza parte de la necesidad de buscar un nuevo proceso, una nueva forma de gobernar (Aguilar y Bustelo, 2010) que cubra el vacío de la insuficiencia de los gobiernos.

La gobernabilidad pone énfasis en las capacidades, que no son más que potencialidades, las cuales se vuelven reales, actuales y efectivas solo mediante decisiones y acciones, ahí es donde se distingue de la gobernanza, ya que ésta se encuentra en el terreno de las decisiones y acciones. (Aguilar, 2013a). Se necesitan capacidades evidentemente, pero lo que vale es como se convierten en acciones, o como señala Prats (2005), la gobernabilidad no puede existir sin un ajuste efectivo y legítimo entre demandas/necesidades y las capacidades de respuesta del gobierno, pero ese ajuste depende de las estructuras de gobernanza de los distintos actores. Así, la gobernabilidad es una condición necesaria para la promoción de la gobernanza, y al mismo tiempo, formas democráticas de gobernanza fortalecen a la gobernabilidad (Whittinham, 2005).

## 1.5. Desarrollo del concepto de gobernanza

En los últimos treinta años el uso del concepto *gobernanza* ha ido en aumento aunque con distintos significados y enfoques, este uso tan generalizado ha dejado a la gobernanza con algunas limitaciones que parecen irse difuminando con el propio tiempo. La imprecisión del manejo conceptual, su interpretación polisémica, la confusión que se le ha dado en ocasiones con términos como gobernabilidad o buen gobierno, se deben principalmente a la entonces novedad del enfoque.

En la década de los años 90, el concepto de Gobernanza reaparece como una necesidad para enfrentar los problemas que devienen del proceso de gobernar. Así, primero en 1991 con un ensayo del Banco Mundial sobre el África subsahariana en donde se ubicaba la necesidad de una mejor gobernanza que impactara en las decisiones de política pública, en la asignación de recursos, así como en la organización y el desempeño de la administración pública (Aguilar, 2013b).

Posteriormente, en 1993, el libro *Modern governance: new government-society relation* editado por Jon Kooiman, reconoce y valida el concepto de gobernanza, como nueva forma de gobernar. En donde además, apunta hacia las formas sociopolíticas<sup>5</sup> de gobierno como una colección bastante específica de modelos de interacción entre los sectores público y privado en términos de co-gerencia, co-dirección de actores (individuos, autoridades, organizaciones) tanto con responsabilidad pública como privada. El interés no está propiamente en esos actores, sino en sus actividades en conjunto unos con otros. A fines de esa década el UNDP (1997) lo retomaría mediante su publicación *Reconceptualising governance*, donde define a la gobernanza “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para la gestión de los asuntos de un país en todos los niveles” (UNDP, 1997).

Sin embargo el nuevo interés en la gobernanza se debe a que aparece como “una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública, vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno económico y social” (Natera, 2005:53). Así, la gobernanza se

---

<sup>5</sup> Las formas sociopolíticas de gobierno son formas en donde los actores públicos o privados no actúan separadamente sino en conjunto, en combinación, esto es llamado en ‘co’ arreglos, asimismo deben ser vistas como un proceso de interacción constante (Kooiman, 1993).

convirtió en un concepto teórico una vez que su estilo de gobernar se presentó “como el efecto de transformaciones económicas, sociales y gubernamentales de magnitud estructural (no coyunturales) y se le argumentó como el modelo de gobernar apropiado en las condiciones sociales actuales, que otorga capacidad y eficacia directiva a los gobiernos y contribuye a reconstruir su significación social y la confianza ciudadana” (Aguilar y Bustelo, 2010: 34).

Además, a pesar de que el concepto gobernanza sea empleado de diversas formas y adopte varios significados, existe un acuerdo general de que la gobernanza se trata de una forma de gobernar de manera más cooperativa, en donde parecen perderse los límites entre los sectores gubernamental, social y privado, en donde la sociedad participa en las acciones públicas que afectan su vida de forma directa (Natera, 2005; Meyenberg, 2012).

Esto toda vez que se hace presente la insuficiencia del gobierno al momento de definir sus objetivos y de buscar cumplir con las expectativas de sus sociedades, por tal razón es que requieren valorar las capacidades de los sectores privado y social al tiempo que se va reconfigurando la relación Estado-sociedad-mercado obligando al gobierno a buscar otra forma de gobernar (Aguilar y Bustelo, 2010).

De esta manera, la noción de gobernanza se ha venido introduciendo toda vez que se distingue un nuevo proceso de gobernar, una nueva manera de dirigir, que va a atenuar los límites ente el Estado y la sociedad. Esta nueva forma de gobernar aparece como la coordinación y cooperación entre distintos actores, a través de la integración, legitimación y confianza que ayudan a librar las barreras para el desarrollo de políticas para el bien común (Innerarity, 2006), opuesta entonces al modelo tradicional del Estado jerárquico, de mando y control, pero también del mercado (Rhodes, 1996; Mayntz, 1998; Kooiman, 2004).

En buena medida, los problemas planteados al Estado están relacionados con lo que se espera de él: el cumplimiento de derechos y de determinados servicios públicos; además de que se enfrenta con otro problema al momento de intentar controlar, dirigir, organizar, aplicar o implementar: la cuestión de que éstas acciones, actualmente, no las puede satisfacer el Estado de la manera como tradicionalmente lo ha venido haciendo. Ahora los gobiernos necesitan trabajar con actores económicos y sociales. En las sociedades actuales crece la interdependencia entre sus territorios y órdenes de gobierno, y con ellos la necesidad de coordinación (Innerarity, 2006).

Así, la gobernanza<sup>6</sup>, se refiere a estructuras/procesos través de los cuales los actores políticos, privados y sociales interactúan, se coordinan y responsabilizan de las decisiones tomadas, caracterizándose porque:

- i. Destaca la presencia de más actores adicionales a los gubernamentales;
- ii. Despoja a las instituciones y actores estatales de su exclusividad de los asuntos públicos;
- iii. Supone interdependencia entre los actores involucrados –sociedad civil, gobierno y sector privado- para una mejor toma de decisiones debido a la cooperación, participación y responsabilidad que existe entre ellos (Natera, 2005).

Esto se explica una vez que se ha ido perdiendo la idea de que el gobierno por sí solo puede dirigir a su sociedad. Está claro que en la actualidad eso no es posible, ni la dirección de la resolución de los problemas públicos, ni tampoco la creación de oportunidades, los recursos del gobierno son insuficientes. Es así como surge la gobernanza.

La idea de un proceso de gobernar más incluyente y cooperativo señala hacia la realidad actual, las tareas públicas ya no pueden continuar aplicándose por completo ni por decisiones jerárquicas de las instituciones gubernamentales ni mediante su traspaso hacia el sector privado, se requiere ahora de la concertación de las acciones de actores gubernamentales, sociales y privados. El punto no es que el gobierno se olvide de las tareas que le competen, sino que acuerde un mejor tratamiento con otros actores. Así, la gobernanza es más importante en la medida en que la sociedad (y sus intereses) sea más heterogénea (Innerarity, 2006).

Asimismo, para entender a la gobernanza hay que verla desde dos ángulos: *descriptivo* y *normativo*. Desde la perspectiva *descriptiva*, se puede apreciar como “el conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se adoptan y ejecutan las decisiones públicas en un entorno social determinado” (Longo, 2010), éste incluye estructuras, procesos, actores, como se interrelacionan, reglas, dispositivos de control y

---

<sup>6</sup> El elemento particular de la gobernanza es la colaboración entre el gobierno y la sociedad, para enfrentar y tratar los asuntos de interés general. Así, el principio de jerarquía se cae debido a las codependencias que se construyen entre las distintas organizaciones. Para Innerarity (2006), la gobernanza brinda un nuevo camino para la administración pública, cuyos rasgos distintivos serían: i) el principio de jerarquía y la “delimitación incontestable de los ámbitos de poder” dejan de tener sentido; ii) la acción de gobernar se convierte en una combinación de procedimientos que supone confianza, cooperación, co-responsabilidad; iii) quien establece la forma en cómo se van a articular las diferentes instancias que intervendrán es la lógica de los asuntos que están en juego.

rendición de cuentas, incentivos y castigos, es decir, todo lo relacionado con la esfera pública. Este acercamiento nos muestra el estado de las cosas y el porqué son así. Desde una visión *normativa*, la cual nos permite ver más allá de la descripción, está relacionada con el deseo de tener mejores resultados en el proceso de gobernar. Así, la gobernanza se puede entender como una característica de las sociedades que son capaces de enfrentar exitosamente los retos que surgen. Las posturas que se vinculan a este enfoque son: i) gobernanza como relación con la calidad democrática; ii) gobernanza como capacidad para la resolución de manera colectiva; y, iii) gobernanza como garante del mercado y del buen desempeño de la sociedad civil (Longo, 2010).

Kooiman (2004) parte de la idea de que los fenómenos sociopolíticos y su gobierno, deben enmarcarse en el sentido de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas, cuya fortaleza debe a esas características y que al mismo tiempo, representan. Así, se puede encontrar de tres tipos de gobernanza:

- i. Por gobierno. Se refiere a la vieja gobernanza. Es cuando el gobierno tiene mayor peso, es jerárquico, con mayor influencia y recursos que la sociedad, y por tanto, define el proceso de gobernar.
- ii. Autogobierno. En este tipo, la sociedad es más fuerte y posee más recursos que el gobierno, por lo que los grupos sociales son capaces de autorregularse.
- iii. Co-gobierno (Nueva gobernanza). El gobierno no cuenta con todos los recursos y necesita de los actores sociales y privados, de sus habilidades y destrezas para definir los objetivos, para gobernar.

Esta (nueva) gobernanza se refiere a un nuevo estilo de gobernar, con un grado mayor de interacción y cooperación entre Estado, sociedad civil y sector privado, lo cual supone un cambio de rumbo toda vez que el primero ha perdido el monopolio sobre los recursos económicos e institucionales suficientes para gobernar.

Se trata de la ejecución de relaciones políticas entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, implementación y evaluación de las acciones públicas, en donde como posibles reglas coexisten la cooperación y la competencia, y que cualquier cambio en una parte del sistema ocasionará cambio en el equilibrio y en las interacciones, es decir, al cambiar las funciones del Estado también cambia la gobernanza (Rhodes, 1996; Mayntz 1998, Natera, 2004; Peters y Pierre 2005; Whittingham, 2005; Aguilar, 2006; Marini y Martins, 2010). Una nueva forma en donde además, el peso e influencia de los actores es cambiante, cuando la sociedad carece de conocimiento, capacidades financieras, tecnológicas u organizativas, es decir, cuando no es capaz de autorregularse, el gobierno



posee un papel dominante; y de manera inversa, cuando la sociedad deja su atraso y adquiere capacidades informativas, cognoscitivas, tecnológicas, económicas y organizacionales, además de las políticas (deliberación), estará en posición de actuar de manera co-responsable con el gobierno (Aguilar, 2006).

Lo cierto es que como indica Prats (2005), la gobernanza no se trata o no pretende tratarse de un modelo organizativo de funcionamiento universal “las estructuras de gobernanza deben diferir según el nivel de gobierno y el sector de actuación administrativa considerados”. En resumen, la gobernanza significa que estamos ante la presencia de un nuevo gobierno, descentralizado, asociado, acompañado de una sociedad consciente y responsable, participativa, que juntos producen mejores resultados pero que además comparten responsabilidad (Aguilar y Bustelo, 2010).

La gobernanza así, es el proceso mediante el cual, una sociedad se dirige/gobierna a sí misma, es en esencia, la forma por la cual el gobierno, empresas privadas y sociedad civil interactúan para definir, pactar y decidir su futuro, así como las formas de organización, recursos, mecanismos necesarios para llegar a él (Aguilar, 2013b). La dirección significa determinar el rumbo del proyecto, sus objetivos y medios, y determinar también, las acciones que llevarán a que ese proyecto tenga un impacto positivo en la sociedad. De esta forma, la gobernanza representa una guía de interacción entre los actores involucrados, interdependientes, y presenta una transformación de la relación gobierno-sociedad-mercado.

Asimismo, como se señala al inicio de este apartado, la gobernanza es un aspecto que permea en los tres órdenes de gobierno, y que al mismo tiempo, significa una oportunidad y un reto para ellos. En el caso específico de los gobiernos locales, supone la búsqueda de mejores relaciones intergubernamentales que posicionen al municipio como un actor clave, con poder de acción; así como también de una mejor coordinación con los actores no gubernamentales.

Por tanto para el logro de una efectiva gobernanza para el desarrollo local se requiere, según Ramos (2013:21), los siguientes elementos de gestión:

- i) Evaluación estratégica. Reconocimiento de las debilidades de las políticas vigentes;
- ii) Diagnóstico integral. Identificación del problema a partir de sus diferentes dimensiones;

- iii) Visión. Una perspectiva de visión estratégica en el desempeño gubernamental;
- iv) Definición de objetivos. Determinar el propósito de la intervención gubernamental;
- v) Focalización de la intervención. Determinar las prioridades de la intervención;
- vi) Monitoreo integral. Inspección de los avances;
- vii) Evaluación. Reconocimiento de los resultados y los beneficios de la intervención;
- viii) Indicadores de gestión. Identificación de los avances y logros concretos a partir de los aspectos a evaluar en términos de impactos y resultados.

### **1.6. La gobernanza local y sus componentes**

La gobernanza en el orden municipal, exige que la acción pública sea resultado de la interacción de actores gubernamentales, económicos y sociales. Por ello es que significa además de una oportunidad de obtener mejores resultados gracias a los recursos que se agregan; un reto toda vez que a las ya conocidas limitaciones de los gobiernos locales, se les agrega más actores, que podría suponer también el aumento de conflictos. Por tanto, se requiere mayor capacidad organizativa, co-responsabilidad y liderazgo para hacer frente a las posibles debilidades de la gobernanza en el orden local (ver cuadro 1.2). Así, la gobernanza local está vinculada mediante las interacciones definidas y conformadas a partir del consenso y aprendizaje colectivo de los actores con sus distintas lógicas de acción. “La capacidad de integrar y dar forma a los múltiples intereses locales, representarlos hacia el exterior y generar estrategias más o menos unificadas a lo largo del tiempo aparece como la principal ventaja de la gobernanza” (Santos, 2012).

Cuadro 1.2. Rol de los municipios en la gobernanza local

Vieja gobernanza	Nueva gobernanza
Se basa en la residualidad y los gobiernos locales están bajo la tutela del gobierno central	Se basa en la subsidiaridad y la autonomía
Basado en el principio de jerarquía, decisiones de tipo mando-control	Está basado en la gobernanza comunitaria
Centrado en el gobierno	Centrado en el ciudadano
Es agente del gobierno central además depende de su dirección	Es el principal agente de los ciudadanos, y es líder y guardián del gobierno compartido; Es autónomo: en impuestos, gasto, decisiones normativas y administrativas
Receptivo y responsable ante los gobiernos superiores	Receptivo y responsable ante la sociedad, asume el liderazgo para una mayor gobernanza local
Proveedor directo y exclusivo de los servicios locales (los que le competen constitucionalmente)	Puede contratar los servicios de un particular, o bien dar concesiones
Está enfocado al interior del gobierno	Tiene disposición, es facilitador de mecanismos de redes de gobernanza local, coordina a los distintos actores estratégicos, mediador de conflictos y desarrollador de capital social
Opacidad	Prácticas gubernamentales transparentes
Control de los recursos/ingresos	Reconoce que los resultados importan
Internamente dependiente	Enfocado en la competitividad, se atreve a probar alternativas para una mejor prestación de servicios
Es cerrado y lento	Es abierto, rápido y flexible
No soporta el riesgo	Es innovador y toma riesgos dentro de los límites
Rigidez normativa	Flexibilidad en la gestión y rendición de cuentas
Burocrático y tecnocrático	Participativo, trabaja para el fortalecimiento de: la ciudadanía, y en general de la democracia; compromiso con la sociedad; presupuesto para resultados.
Coercitivo	Está interesado en ganar confianza, generar un espacio para el diálogo con los distintos actores de la sociedad, está al servicio de la sociedad y busca la mejora de los resultados
Fiscalmente irresponsable	Fiscalmente responsable, además es eficiente
Excluyente; Cerrado (sistema centralizado)	Incluyente y participativo; Está conectado en un sistema “glocal”

Fuente: Adaptado de Shah y Shah (2006).

De esta forma, la gobernanza local se entiende como la autoridad traspasada a unidades locales, con fácil acceso para la comunidad local (Blair, 2000). En relación a la participación la gobernanza local señala cinco resultados “i) mayor involucramiento del público en la política local; ii) gobierno local más representativo; iii) Dotación de poder a los grupos desfavorecidos; iv) distribución de beneficios más amplia y equitativa y v) reducción de la pobreza” (Blair, 2000). Además se necesita el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, asimismo se requiere de acciones colectivas locales, con interacciones formales y jerárquicas que se dan al interior del gobierno local pero también con las interacciones informales y códigos que ocurren y devienen de su comunidad.

La gobernanza local entonces, se refiere a un modo particular de gobernar en el municipio, ubicado en la construcción de nuevas formas de intervención y articulación más cooperativas, participativas y corresponsables entre los distintos actores locales. Estas formas de gobierno presentan un complejo sistema relacional, cuya respuesta en la búsqueda del desarrollo local estará sujeta a la forma en cómo se distribuya el poder entre dichos actores (Santos, 2012).

Debido a la extensión de la gobernanza a los largo de los procesos decisorios que se llevan a cabo en la esfera pública, sus contenidos resultan muy variados. Por lo que es preciso acomodar esta diversidad en los siguientes componentes: i) coordinación gubernamental-privado-social; ii) coordinación intergubernamental; iii) capacidad institucional; iv) transparencia y rendición de cuentas.

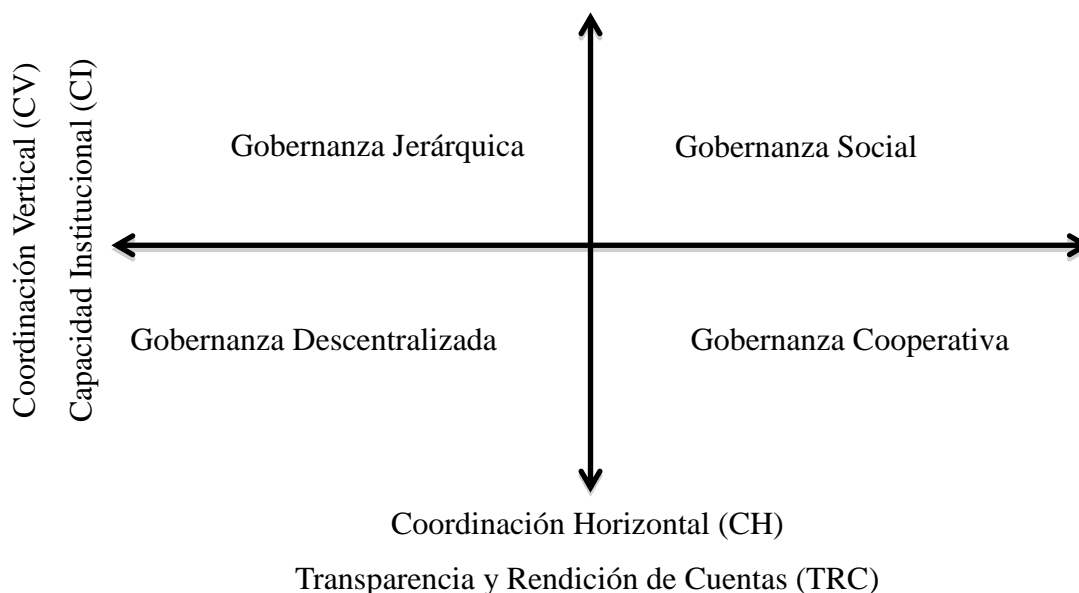
- 1) Coordinación con sectores privado y social (horizontal). Procura indagar en qué medida se atiende de manera adecuada las necesidades que la sociedad presenta así como si se promueve su participación en el proceso de toma de decisiones y programas públicos. Asimismo, trata de captar la existencia de vínculos institucionales de coordinación y comunicación con organizaciones privadas y, de igual forma saber el grado de participación en los procesos antes mencionados.
- 2) Coordinación intergubernamental (vertical). Intenta conocer qué tanto se articulan los programas y políticas con otros programas de los gobiernos estatal y federal evitando la duplicidad de los mismos y respondiendo a áreas estratégicas, además, se desea conocer la capacidad financiera del municipio para saber su nivel de dependencia.
- 3) Capacidad institucional. Se enfoca en saber si existen los mecanismos adecuados para atender los asuntos públicos así como si se cuenta con la capacidad para definir, diseñar, implementar y monitorear las políticas estratégicas para el os

resultados esperados. . En este sentido, la capacidad institucional está relacionada con la existencia de elementos de gestión que facilitan una acción pública de calidad.

- 4) Transparencia y rendición de cuentas (RC). La transparencia y la RC permiten, por un lado, aumentar la legitimidad democrática y, por otro, facilita una participación más activa por parte de los demás actores estratégicos.

Para entender el estado de la gobernanza local en los municipios, se pueden utilizar y valorar las dimensiones anteriores (ver diagrama 1.1), en donde dos de ellas se hallarán en el eje vertical (2 y 3) debido a que se trata de aspectos más vinculados con el gobierno en su interior (intra e intergubernamental), mientras que las otras dos (1 y 4) se refieren a la relación del municipio con actores no gubernamentales, y a su co-responsabilidad.

Diagrama 1.1. Estadios de gobernanza local



Fuente: Adaptación de Santos (2012).

En este sentido, al partir del análisis de las cuatro dimensiones anteriores (coordinación horizontal, coordinación vertical, capacidad institucional y transparencia rendición de cuentas) se podrá encontrar en qué condiciones se encuentra la gobernanza en el municipio. Así tenemos una medición alta y baja en lo que se refiere a ambos ejes. Del cruce de estas dimensiones se pueden identificar cuatro tipos de estadios de gobernanza local (Santos, 2012):

1. Jerárquica. Baja Coordinación Vertical (CV) y Capacidad Institucional (CI) y baja Coordinación Horizontal (CH) y baja Transparencia y Rendición de Cuentas (TRC).

2. Descentralizada. Alta CV-CI y baja CH-TRC.
3. Social. Baja CV-CI y alta CH-TRC.
4. Cooperativa. Alta CV-CI y alta CH-TRC.

Un estadio de *gobernanza jerárquica* supondría que todas las dimensiones se encuentran en un nivel bajo, lo que indicaría que se trata del estilo tradicional de gobernar. Un municipio con poca capacidad de acción, y actores no gubernamentales alejados de la esfera pública, relaciones intergubernamentales donde el municipio apenas y aparece como un actor encargado de seguir órdenes y, evidentemente, un lugar donde la transparencia y rendición de cuentas no se ve.

Respecto a la *gobernanza descentralizada* se trata de un gobierno municipal fuerte, institucionalmente, pero también en su capacidad de tejer sólidas relaciones con los otros órdenes de gobierno, lo que supone una mayor interacción e interdependencia; sin embargo, aún carente de una participación consistente por parte de actores económicos y sociales y por tanto, falto de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte la *gobernanza social* nos habla de actores no gubernamentales mejor informados y más participativos, que junto con el gobierno local reconocen su responsabilidad, y que por lo mismo cuentan con mayor poder que el gobierno de su municipio, pero donde éste sigue todavía imposibilitado para actuar como un gobierno fuerte, a la altura de su comunidad y donde continúa dependiendo fuertemente de los gobiernos estatal y federal.

Por último, el estadio ideal sería la *gobernanza cooperativa*, la cual supondría una mejor relación intergubernamental, donde el municipio tuviera un papel significativo y propositivo, con instituciones sólidas que le permitan atender oportunamente las necesidades de su comunidad y, al mismo tiempo, un gobierno más incluyente en el cual los actores no gubernamentales estuvieran compenetrados con los problemas que aquejan a su municipio, actores que incluyen sus necesidades pero también sus recursos, y que además, aceptan que la responsabilidad de las acciones emprendidas, no son únicamente del municipio.

De esta forma, las dimensiones permiten conocer el estadio donde se ubica la gobernanza local, al tiempo que proporciona la información necesaria respecto a la

debilidad (o fortaleza) que tienen cada una de dichas dimensiones, y mediante lo cual será más sencillo entender su situación.

## **Conclusiones**

Si bien es cierto que los municipios son una oportunidad para que mejor relación entre gobierno, mercado y sociedad, es decir, para la gobernanza local; también lo es que no basta con eso para pensar en gobernanza, se requieren mejores relaciones intergubernamentales, pero sobre todo, interterritoriales. Un municipio que piense en asociaciones o redes intermunicipales, en la inclusión de más actores con sus recursos, conocimientos e ideas estará más inclinado al éxito que un municipio que continúe con prácticas tradicionales.

Por último, para que exista una adecuada dirección de la sociedad se necesita de la acción convergente de ciudadanos, instituciones públicas y agentes privados, generando una ampliación de la cultura política, estabilidad en cuanto a procesos democráticos al interior de los partidos, políticas públicas de abajo hacia arriba; así como mejores relaciones intergubernamentales (e interterritoriales) que posicionen a los municipios en la ruta hacia el desarrollo local.

## **CAPÍTULO II. NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES**

### **Introducción**

El presente capítulo tiene la intención de mostrar algunos casos en los cuales la participación, interacción, coordinación y cooperación de actores estratégicos (gubernamentales y no gubernamentales) más que una propuesta, son parte integral de nuevos escenarios de gobernanza local.

Estas experiencias muestran como recientemente el desarrollo económico local se ha impulsado a partir de las transformaciones de la gobernanza local. Además permiten observar cómo han cedido poder las autoridades locales a otros actores involucrados en el desarrollo económico, lo cual explica, junto con la capacidad institucional de los gobiernos locales, el éxito del desarrollo de dichas localidades. No se trata de un análisis comparativo, ya que lo que estas experiencias nos permiten es apreciar la variedad de los casos y no tanto la generación de herramientas para el análisis comparativo.

### **2.1. Los casos**

La selección de los casos lejos de ser arbitraria es un intento por mostrar lo que sucede tanto en ciudades que no necesariamente parten de tener los reflectores puestos en ellas, como en las ciudades centrales que regularmente son las que presentan los mejores indicadores o las que han logrado un mejor desempeño. En ese sentido, la idea de este capítulo es mostrar cómo algunos gobiernos locales, ya sea por una política del gobierno central o por un esfuerzo particular, han ido incluyendo nuevas formas de gobernanza, es decir, otras formas de dirección. Algunas de las experiencias nos muestran que no siempre se tienen los mejores resultados; otras, que aún y cuando se aprovechan las ventajas competitivas locales simplemente se enfrentan a otros factores que limitan el buen desempeño de los actores involucrados; otras cuyo éxito se debe principalmente al trabajo del gobierno central en la búsqueda de una efectiva descentralización y que sin embargo no ha reproducido en todo el territorio de dicho país; en fin, casos los hay y muchos, todos con características particulares que dan una idea de los distintos escenarios de gobernanza local.



Por ejemplo, el caso checo, parte de una fragmentación de los gobiernos locales toda vez que la mayoría de ellos cuentan con menos de 2000 habitantes, y solo los municipios grandes son los que adquirieron mayores competencias. Esto reafirma lo que se ha venido señalando, no se puede generalizar la teoría de la gobernanza hacia todos los gobiernos locales, se requiere partir de casos específicos. Muestra de ello Karviná, que ha tenido un desarrollo económico considerable, sin embargo, éste se ha basado más bien únicamente en la competitividad y no, como sugeriría Ramos (2002b), en el bienestar.

Por su parte, en Las Parejas (Argentina) la presencia del gobierno local que, al ser difusa, impide que la coordinación entre los actores estratégicos sea más eficaz, no obstante hay un fuerte grupo empresarial que ha logrado establecer ciertas condiciones que permiten aprovechar la política federal de desarrollo industrial para hacer de Las Parejas una localidad. En contraste, en Birmingham, Inglaterra, el gobierno local juega un papel muy importante, se reconoce fuertemente su labor e incluso se sostiene que es gracias a su participación activa que se han logrado tejer las distintas redes para la generación de los resultados esperados.

Uno de los casos más famosos, Brasil, particularmente Curitiba, que se trata de una política integral de desarrollo local, y que tiene claramente definidos sus objetivos y el papel que corresponde a cada uno de los actores involucrados, se trata de un modelo de gobernanza cooperativa con un gran sentido de responsabilidad. En resumen, en los casos presentados se pueden apreciar elementos de una gobernanza para el desarrollo local.

### **2.1.1. República Checa<sup>7</sup>**

El gobierno checo busca mejorar la participación de la sociedad civil y del sector empresarial respecto al desarrollo económico local. Las reformas a la administración pública y a la estructura del gobierno local están orientadas a estimular un nuevo dinamismo<sup>8</sup>. El gobierno central requiere de la construcción de alianzas para lograr el

---

<sup>7</sup> La República Checa utiliza ampliamente el sistema de clasificación territorial (*NUTS, Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) desarrollado por la Unión Europea (UE) a través de la agencia estadística europea (Eurostat). NUTS 1: País; NUTS II: Regiones de cohesión; NUTS III: regiones; NUTS IV: Distritos; NUTS, municipios.

<sup>8</sup> En 2003 el gobierno checo dispuso que los municipios más grandes (entre ellos Karviná) tendrían varias funciones que anteriormente correspondían al segundo nivel de gobierno, con lo cual, los gobiernos locales ganaban poder de coordinación pero con limitada autonomía todavía (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008). De esta forma principalmente a los gobiernos locales les compete el desarrollo económico local, el mantenimiento de las vías públicas, la educación preescolar y primaria, el cuidado de la salud, la vivienda

éxito, debido a que aún son recientes la apertura a una economía de mercado y el pleno ejercicio de los derechos democráticos. Mientras los países occidentales estaban tomando nuevas formas de gobernanza más cooperativas, la República Checa se movía de su herencia jerárquica comunista hacia una estructura democrática estable, poniendo prioridad en su propia organización y así, demostrando su capacidad para atender los asuntos públicos (De Rynck, 2004).

Moravia-Silesia es la tercera región más poblada en la República Checa (cerca de 1,226000 habitantes), pero el número de municipios (300) ubica a la región como entre las que tienen menor número de asentamientos. Así, solo menos del 2% de la población de la región vive en municipios de menos de 500 habitantes y cerca del 24% vive en municipios de 500-4999 habitantes, mientras que 14% vive en municipios de 5000 hasta 19999 habitantes, de tal forma que, la mayoría de la población (menos del 60%) vive en localidades de más de 20000 habitantes. Alrededor de un cuarto de la población de la región vive en la capital, Ostrava, las otras grandes ciudades (con más de 50000 habitantes) son Havírov, Karviná (casi 60 mil habitantes), Frydek-Místek, and Opava (CZSO, 2013). Karviná es una ciudad que está al noreste de la República Checa, en la región de Moravia-Silesia y limita con Polonia y Eslovaquia. La región norte de Moravia se ha visto muy afectada por la transformación económica y la ruptura de industrias enteras, aunque en el año 2000 fue la segunda mejor aportación al PIB nacional (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008). Dentro de la región, Karviná (como distrito, que comprende a la ciudad y otros municipios de los alrededores) tiene la mayor tasa de desempleo (10.77%) (CZSO, 2013).

Como resultado de su ubicación geográfica en la ruta comercial de Hungría a Silesia y el mar Báltico desde la Edad Media, Karviná se convirtió en un importante centro de comercio. Sin embargo la Guerra de los treinta años y varios incendios pondrían fin al bienestar económico y la expansión urbana, sería hasta 1776 con el descubrimiento de los

---

social, el transporte público, la eliminación de residuos, la electricidad y gas, el suministro local de agua (Guiguere, 2004). Esto nos habla de un intento considerable de descentralización, adicionalmente, se tiene que la principal fuente de ingresos local radica en los impuestos locales, y en este sentido cuanto más grande es el papel que juega el gobierno local en la prestación de servicios, mayor será el porcentaje de las subvenciones estatales vida (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008). Si bien, la principal razón para darle mayor peso al gobierno local fue básicamente económica, la segunda fue política, el impulso de prácticas más democráticas y de la promoción de iniciativas locales y regionales, la presión de abajo hacia arriba para enfrentar los problemas económicos y sociales llevó al gobierno central a ceder y a compartir ciertas responsabilidades (De Rynck, 2004).

yacimientos de carbón negro en el territorio que comenzaría una nueva fase en el desarrollo local (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008).<sup>9</sup> Actualmente continúa pagando un alto precio por su desarrollo industrial, básicamente en relación al deterioro ambiental. Además, la situación social muestra las altas tasas de desempleo derivadas de la estructura económica característica de la ciudad durante el comunismo. No obstante, la demanda de servicios sociales es alta y ello evidencia la insuficiencia de la administración local. A pesar de que existe una fuerte presencia de ONG, el gobierno local ha preferido ceder la responsabilidad del funcionamiento al nivel regional, en lugar de apoyar a las organizaciones locales (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008).

#### 2.1.1.1. Desarrollo económico local<sup>10</sup>

La ciudad de Karviná fue asesorada por una agencia internacional (USAID-Barents Groups), especialista en el desarrollo económico, misma que elaboró una estrategia de desarrollo local. Se partió de la creación de un parque industrial (1997), para lo cual la administración local en cooperación con una empresa privada identificaron y adquirieron los terrenos adecuados, además se señalaron los criterios de selección para los inversores potenciales y trazaron todo un plan estratégico de desarrollo local (USAID, 2000). En 1998, Karviná se convertía en una de las primeras ciudades checas en aprovechar el apoyo del gobierno central. Para el año 2000 ya existía un primer inversionista nacional seguido de cuatro empresas más provenientes de Japón, Bélgica y Suecia (se estima que para el año 2006 se habían creado más de 1700 empleos). Respecto al desempeño relacionado con la promoción de las PYMES (también a partir de los objetivos indicados por el Barents Group) la ciudad abrió una incubadora de empresas que albergó a las primeras 12

---

<sup>9</sup> Durante el siglo XIX se abrieron diversas minas de carbón, dando lugar al desarrollo industrial, y ubicando a Karviná como un municipio importante antes (desde la monarquía austro-húngara y de la República de Checoslovaquia), durante (al unirse al Tercer Reich alemán) y después de la II Guerra Mundial (siendo el primer pueblo de Checoslovaquia en experimentar la construcción a gran escala de albergues para los mineros del carbón que llegaban de todas partes del país, de esta forma se le llegó a conocer como el corazón del hierro de la república (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008).

<sup>10</sup> Los programas de desarrollo en municipios de países poscomunistas tienen tres principales características: i) los gobiernos locales se esfuerzan por atraer la inversión directa, ya sea nacional o extranjera. Dentro de este marco nacional general los gobiernos locales cuentan con un conjunto limitado, pero tangible de posibilidades para competir con otros municipios en cuanto a la atracción de inversión; ii) la promoción a las pequeñas y medianas empresas, que si bien es cierto que el sector de las PYMES ha ido creciendo, estas han tenido varios problemas como la falta de capital, la falta de experiencia en negocios, y la falta del conocimiento de la disponibilidad de apoyos para el desarrollo de las PYMES; iii) el apoyo al turismo, el cual incluye la restauración de construcciones históricas, la mejora de la calidad en cuanto a la oferta turística local, y el establecimiento de atracciones turísticas, culturales o deportivas (De Rynck, 2004; Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008)

empresas, además de aprobar un programa especial enfocado en complementar el trabajo realizado por el gobierno central. En relación al turismo, éste había sido tradicionalmente limitado, aún a pesar de la cercanía a las montañas de Beskidy y de su tradición de turismo termal. Ello se debe principalmente al desarrollo industrial y a la consecuente degradación ambiental, siendo justamente el elemento ambiental uno de los objetivos clave para mejorar (de acuerdo a la estrategia de Barents), y con esto incentivar el turismo. Así en el periodo 1996-2002 el gobierno local implementa exitosamente estrategias en materia ambiental, lo cual impactó positivamente en la población local, valorando los esfuerzos del gobierno local por mejorar la calidad de vida<sup>11</sup> (Hudalla, Lankina y Wollmann, 2008).

Para Hudalla, Lankina y Wollman (2008), Karviná presenta una serie de ventajas y desventajas que han impulsado pero también limitado el desarrollo local. Las ventajas radican en la atracción de inversores, las facilidades para el comercio exterior; mientras que las desventajas son la fuerte dependencia en la industria y la afectación al medio ambiente, además de que al inicio de la transformación económica postcomunista la fuerza de trabajo se caracterizó por tener un nivel educativo bajo y no calificado, demanda del desarrollo industrial. No obstante, según De Rynck (2004), se necesita mayor experiencia en el desarrollo local, y más acciones de colaboración entre actores gubernamentales, económicos y sociales, un balance entre los distintos niveles de gobierno para mejorar la eficacia de la administración pública local.

### **2.1.2. España**

La descentralización en España mediante comunidades autónomas ha significado una considerable vía, tanto de recursos como de funciones a nivel regional, desde los años 80, no así hacia los municipios. La falta de recursos limita la autonomía de los municipios españoles, además de que las provincias tienen una mayor participación en el gasto público, este papel ha sido reforzado por la política regional de la Unión Europea (García, 2003).

---

<sup>11</sup> Hasta mediados de los años 90, la compañía minera local (Ostrava-Karviske-Doly. OKD) controló Karviná, La OKD no solo generó una gran parte del empleo local, sino que a menudo tenía un peso decisivo en los asuntos locales. La ciudad dependía fuertemente de la compañía tanto política como económicamente, no obstante después de la caída del comunismo el gobierno (todavía) checoslovaco comenzó a reestructurar la minería del carbón (desde 1992 el programa integral de reestructuración pretendía la reorganización y la privatización del sector, que afectaba a la OKD). Estas acciones impactaron fuertemente en el empleo, y para 1996 la tasa de desempleo de Karviná era dos veces mayor que la del promedio nacional (Hudalla, Lankina y Wollman, 2008).

La ciudad de Barcelona, capital de Cataluña y segunda ciudad española más grande (García, 2003) cuenta con 1 620 943 millones de habitantes y una importancia social y económica considerable, con un PIB en 2008 de poco más de 64500 millones de euros que representa el 30% de Cataluña; y una tasa de desempleo por debajo del 20% (Ayuntamiento de Barcelona, 2013).

El turismo urbano que aumentó en la década de los años 90, es un elemento importante para el desarrollo del sector servicios, al tiempo que la industria se ha desplazado hacia el resto de la región (metropolitana). Barcelona se ha especializado en el sector servicios aunque cuenta de alguna manera con una diversificación productiva con alto grado de especialización, no obstante la producción industrial no se encuentra en la región metropolitana sino alrededor de las ciudades industriales más distantes. Entonces, la dispersión de la población y de la actividad económica ha ocasionado el incremento de la movilidad entre regiones. Esto se explica a partir de la desindustrialización que ha experimentado Barcelona desde la década de 1980, no obstante el sector servicios ha ido creciendo, principalmente en el comercio, servicios financieros y comunicaciones y transportes, el mercado de vivienda y el desarrollo del transporte público y, desde 1992 comenzó a crecer el turístico (García, 2003).

La política importa y mucho en la transformación del territorio, y la política de partidos en Barcelona es un factor que debe ser tomado en cuenta, la cual gira alrededor de los líderes carismáticos. Las asociaciones público-privadas comienzan a ser más constantes a partir de que los actores locales buscan contrarrestar el desempleo de la ciudad, particularmente en el periodo 1975-1985 el empleo industrial presentó una considerable caída; además, la necesidad de reducir al aparato gubernamental para hacerlo más eficiente. De esta forma, se buscaba que las empresas pudieran atender algunos de los servicios de la administración local. Así se elabora el Plan Estratégico Barcelona 2000 el cual consistió en promover al municipio como una ciudad de producción y consumo con una alta calidad de vida, además de funcionar como un catalizador para que los ciudadanos se sintieran identificados. Se logró un consenso entre los actores sociales, económicos y gubernamentales para impulsar los grandes proyectos como transporte e infraestructura.

De esta forma es como Barcelona busca posicionarse como una de las principales ciudades líderes en innovación y economía del conocimiento. Mediante la transformación de Poblenou, zona industrial que tradicionalmente fue su principal motor económico, en

un espacio que promueva la colaboración entre el gobierno, el sector privado y las instituciones de investigación (Ayuntamiento de Barcelona, 2010).

Los principales avances en Barcelona durante 2000-2010 han sido:

- Renovación de aprox. 65% de las zonas industriales de Poblenou
- 117 Planes aprobados, 66.7% promovidos por el sector privado
- Ocho zonas verdes públicas (21.898 m<sup>2</sup>)
- Ordenación del 70% de las viviendas protegidas previstas
- 10 universidades (más de 25 mil estudiantes)
- 12 centros de I+D (Ayuntamiento de Barcelona, 2010).

Más de 1500 empresas instaladas sin considerar las de los sectores comercio, construcción, actividades inmobiliarias, oficinas bancarias. El 74% de esas 1500 se dedican a actividades consideradas arropa, generando más de 44500 empleos y con un volumen de negocio aprox. De 6 mil millones de euros. Además, 1 de cada 2 empresas está vinculada o integra alguno de los 5 clústeres del distrito (TIC, media, tecnologías médicas, energía y diseño) (Ayuntamiento de Barcelona, 2010).

### **2.1.3. Inglaterra**

El modelo británico hace hincapié en un papel más importante para los oficiales y ministros sectoriales en la provisión de servicios públicos locales, ya que con ellos se tienen que coordinar los gobiernos locales. Asimismo, los gobiernos locales tienen relativa autonomía en cuanto a sus funciones, ya que el acceso a los instrumentos de ingresos es limitado. Juegan un rol dominante en cuanto a las funciones orientadas al mantenimiento de carreteras, recolección de basura agua y alcantarillado, y un papel limitado respecto a los servicios orientados a la sociedad como los de salud, educación y bienestar social. Dos terceras partes de los ingresos locales provienen de transferencias desde el gobierno central (Shah y Shah, 2006).

En cuanto a la modernización del gobierno local a fines de los noventa, se buscaba la promoción de un gobierno unido, donde el compromiso con la sociedad era uno de los principios clave, así se establecieron alianzas estratégicas locales (AEL) y un nuevo trato para la asociación de comunidades (NTC), así ambos son elementos importantes en el nuevo marco institucional de la gobernanza local. En este sentido, las AEL integran actores gubernamentales, económicos y sociales para el apoyo y coordinación en diferentes

iniciativas y servicios; por su parte el NTC es un programa que busca la regeneración de los barrios más desfavorecidos, en 2001 se publica con la intención de que en 10 o 20 años nadie pueda sentirse desfavorecido gravemente por el lugar en donde vive (Geddes, 2008).

En particular, Birmingham<sup>12</sup> que es la segunda ciudad más grande del Reino Unido (después de Londres), con una población de cerca de un millón de personas, es conocida por haberse adaptado a los cambios económicos: el desarrollo de las técnicas de producción industrial vinculado con el papel que jugaron los actores locales situaron a Birmingham geográfica y metafóricamente como el corazón de la revolución industrial británica (Hubbard, 1995).

La agenda de competitividad local está vinculada con su papel como centro regional y ciudad internacional con una completa gama de negocios y actividades que significan una reestructuración del empleo y de la base económica de la ciudad, pero esa agenda incluye también la necesidad de abordar temas como la migración y la exclusión social y cómo generar mejores condiciones de vida. Las necesidades de la sociedad han llevado al gobierno local a coordinarse con los gobiernos de la región, asumiendo dicha coordinación a nivel metropolitano (Beazley, Carter y Murie, 2003).

Se trata de una ciudad industrial basada en la manufactura que en los últimos años ha sufrido algunos cambios en su estructura económica, tales como la negligencia industrial, la contaminación de la tierra y la reutilización de viejas instalaciones industriales (Beazley, Carter y Murie, 2003). Con la crisis manufacturera en las décadas de 1970 y 1980, entró en una rápida y severa recesión y un desempleo de dos dígitos (al pasar de 3.2% a mediados de los 70 a 22.6% en 1983), en su conjunto, en el sector manufacturero entre 1971-1987 se perdieron casi 150 mil empleos (46% del total del sector), algo que no podía absorber el sector servicios (Coulson y Ferrario, 2007).

Es en la década de 2000 que el desempleo regresa a niveles aceptables, la economía local se transformaría ya que en los 80 la industria manufacturera contribuyó con el 28.6% del PIB mientras que el sector servicios, financiero y de negocios solo aportó el 16.5%,

---

<sup>12</sup> Las principales características de la ciudad de Birmingham son: i) la autoridad local es elegida junto a tres miembros en representación de un distrito; ii) fuerte dependencia de recursos del gobierno central, pero responsable del ejercicio de su presupuesto, impone un impuesto local relacionado con el valor de propiedad; iii) es responsable de los servicios públicos de la ciudad incluyendo el Plan de Desarrollo. Además, las estrategias para el desarrollo económico son: i) zonas de regeneración. Pretenden orientar recursos hacia áreas de mayor necesidad; ii) desarrollo de clústeres; iii) desarrollo de corredores de alta tecnología. Véase (Beazley, Carter y Murie, 2003).

para 2002 el sector servicios contribuía con el 23.7% y la manufactura con el 21.8%, las organizaciones locales intervinieron para facilitar las transformaciones y evitar los efectos negativos que éstas pudieran ocasionar, particularmente el gobierno local jugó un papel proactivo, pasó de ser un gobierno preocupado únicamente por la prestación a un gobierno centrado en la generación de empleo y en el desarrollo económico local, en este sentido se dio una importante articulación entre actores sociales, económicos y gubernamentales para aprovechar los recursos que el gobierno central ofrecía mediante la política de regeneración urbana (Coulson y Ferrario, 2007).

La gran diversidad de organizaciones locales públicas y privadas (más de 30) refleja el compromiso que se tienen con el desarrollo económico de Birmingham, al participar en la definición e implementación de las estrategias de desarrollo económico. De esta forma, la colaboración se estructuró mediante 6 principales temas: i) regeneración urbana; ii) apoyo a servicios profesionales y empresariales; iii) promoción y atracción de inversiones; iv) formación y desarrollo de habilidades; v) desarrollo comunitario y, vi) definición de la estrategia económica y coordinación. Así, las organizaciones participan en determinados temas, los distribuyen, supervisan y coordinan las actividades (BCC, 2014).

Cabe señalar que la idea de asociación es una práctica tradicional en Birmingham que resultó esencial para la regeneración económica. Esto otorga un sentido de identidad, la idea de pertenecer a organizaciones con un fin en común, el desarrollo económico local, que proporciona motivación y cohesión. Hay tres organizaciones que han desempeñado un rol clave a partir de nuevas formas de gobernanza para el desarrollo económico local, a saber:

- El Consejo o Ayuntamiento de Birmingham, quien se encarga de identificar las necesidades de la ciudad, y quien definió la política de desarrollo económico;
- -La cámara de comercio e industria local, que reconoció la necesidad de diversificar la economía y reposicionar a la ciudad, mediante la coordinación con otras organizaciones, principalmente el ayuntamiento;
- -*Birmingham Forward*, una asociación que representa al sector servicios en la ciudad, la cual también ha apoyado la diversificación de la economía local y, evidentemente, el fortalecimiento del sector servicios, en coordinación igualmente con otras organizaciones.

La dimensión del poder tiene un papel importante al momento de buscar la coordinación y cooperación, lo cierto es que la regeneración física de la ciudad tuvo en el



Ayuntamiento de Birmingham a su principal defensor y promotor, pero en otros ámbitos el papel principal corresponde a otros actores, otras organizaciones. El valor que tiene el gobierno de Birmingham no deviene solo de la promoción del entorno institucional, sino también de su capacidad de ajustar al desarrollo económico a la complejidad de la ciudad<sup>13</sup>. Es entonces, la principal y más grande organización local, encargada de tejer las redes de gobernanza y de promover el desarrollo de una agenda en común, en este sentido, el gobierno local significó el líder en todo el proceso de gobernanza.

## **Gobernanza en América Latina**

En Latinoamérica los gobiernos locales han sido un sitio de mayor experimentación para nuevas formas de prácticas democráticas después de los regímenes autoritarios, han sido además, un lugar para la innovación y la descentralización. Si bien dichos elementos pueden variar, hemos visto la emergencia de nuevos protocolos de gobernanza y gestión municipal en los gobiernos locales, ello ha permitido que los gobiernos locales en sus respectivos países ganen sustancialmente más poder, en reacción al rápido cambio social y económico (Stoker; 2010).

### **2.1.4. Argentina**

En la década de 1990, en Argentina y a partir del Consenso de Washington se daba paso a las reformas estructurares y a la descentralización, la gobernanza aparecía como la justificación de la promoción del traslado de competencias a las regiones y localidades, para que sean éstas, las generadoras de su propio desarrollo. En la década siguiente, la razón que tuvo el enfoque de gobernanza, fue explicar una forma más inclusiva y democrática de articular los intereses, recursos y opiniones de los actores estratégicos (Vigil, 2013).

De acuerdo con Fernández y Vigil (2011), los gobiernos locales son altamente ‘permeables’ a los cambios que presenta el contexto nacional argentino. Sostienen ese argumento a partir de explicar cómo las transformaciones en la toma de decisiones a nivel nacional y local se suscitaron a finales de los ochenta y principios de los noventa, las

---

<sup>13</sup> Coulson y Ferrario (2007) señalan que el desarrollo económico local está relacionado con las condiciones favorables locales (institutional thickness), esto es, asociado a cuatro factores no económicos: i) una fuerte presencia institucional local mediante la diversidad y multiplicidad de organizaciones; ii) altos niveles de interacción y coordinación entre las organizaciones locales; iii) una conciencia mutua del involucramiento en un destino en común; estructuras de dominación, o “patrones de coalición” que minimizan el seccionalismo (Amin y Thrifft, 1995 en Coulson y Ferrario, 2007).

cuales redefinieron y reconfiguraron el modelo de desarrollo y los patrones de crecimiento. Todo esto terminó impactando al interior de los municipios a través de estrategias de desarrollo cuya base sería la gobernanza local.

Las principales competencias del gobierno municipal son la educación preescolar; primaria y secundaria (en algunos casos); el desarrollo urbano y servicios públicos básicos; atención primaria de la salud; elección de los beneficiarios de programas sociales; protección del medio ambiente (FEDEA, 2010).

El análisis lo hacen respecto a la localidad de Las Parejas, que cuenta con una población de alrededor de 12 mil habitantes, se ubica en el departamento de Belgrano y cuya principal actividad es la producción metalmecánica (maquinarias agrícolas y agropartes). Y si bien forma parte de un contexto periférico con el latinoamericano, este municipio se encuentra en una de las provincias argentinas más importantes: Santa Fe (Narodowski, 2007).

Santa Fe se ubica en la zona más dinámica de Argentina, lo que le da características particulares en su integración social, económica, política y cultural. Representa un 3.54% del territorio argentino, el 93% de su población es urbana y se concentra en áreas comerciales y de servicios (Reyna y Rigat-Pflaum, 2009). Se trata de una localidad con una compleja dinámica financiera que además cuenta con una fuerte presencia de los principales bancos privados, y una amplia participación de los sectores productivos. Ello explica que el crecimiento interanual de la industria en la década de 1990 de la provincia de Santa Fe fuera de 6.53% en comparación con el crecimiento promedio a nivel nacional que fue del 2.95% (Fernández, Tealdo y Villalba, 2008). Además, para el 2001 la población ocupada en la industria metalmecánica era cerca del 21% del total ocupado en la industria manufacturera de la provincia (Fernández y Vigil, 2011).

Las Parejas representa un lugar de producción fuertemente representativo tanto a nivel regional como nacional de una de las ramas fundamentales de la industria metalmecánica: la maquinaria agrícola y sus componentes. Cuenta con cerca de 655 empresas que representan el 22% de los establecimientos del total de Santa Fe. Asimismo, Las Parejas es percibida como una localidad cuyas estrategias de desarrollo económico local están basadas en elementos de asociación y cooperación, es decir, a partir de dinámicas de gobernanza local (Gorenstein y Moltoni, 2011).

Así, a partir de 2005 y mediante el programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) *Cluster de la maquinaria agrícola* se pretende impulsar el fortalecimiento de la competitividad local mediante la interacción y cooperación de actores económicos e institucionales en la región (abarcando Las Parejas, Armstrong y Las Rosas en Santa Fe; Marcos Juárez en Córdoba) (Vigil, 2013), es decir, tiene un carácter no sólo intergubernamental, sino también interterritorial.

El gobierno local se compone de un Departamento Ejecutivo (intendente) y un Concejo Municipal (seis concejales); el sector empresarial está representado por el Centro Industrial, que es percibido como una agrupación con gran representatividad e involucramiento en los distintos proyectos para favorecer a la industria (Narodowski, 2007). De esta forma, la gobernanza local en Las Parejas parte de la coordinación del gobierno local y su Secretaría de la Producción con instituciones no gubernamentales tal y como indican Fernández y Vigil (2011):

-Fundación CIDETER (Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico Regional), institución público-privada que otorga asistencia a PYMES en relación al diseño, capacitación y resolución de problemas en torno a los procesos productivos, con el objetivo de mejorar la competitividad del sector;

-Centro Industrial Las Parejas, que concentra a las principales industrias locales y cuyos objetivos son de carácter gremial empresario, en torno a la gestión de la política industrial local;

-Centro Tecnológico. Se trata del impulso de actores gubernamentales y no gubernamentales. Buscan las transferencias de nuevas tecnologías que respalden a las empresas locales; así como la innovación en los productos; y el impulso a la internacionalización;

-Escuela de Educación Técnica, cuenta con diversos convenios con las empresas locales, mediante los cuales se busca la generación de recursos humanos y mano de obra especializada.

En el contexto macroeconómico, el desarrollo local se había visto limitado por los procesos reformistas del Estado argentino, y el subsecuente escenario de desregulación, privatización posterior a la crisis del modelo ISI. La estructura productiva nacional

(principalmente las PYMES), tuvo una fuerte reducción en su tejido empresarial (industrial y de servicios) (Fernández y Vigil, 2011; Vigil, 2013).

Como producto de ese mismo contexto, la provincia de Santa Fe presentó un gran debilitamiento que evidentemente terminó impactando en Las Parejas que, aunque contó con un crecimiento de establecimientos de 1985 a 1994 no significó realmente un avance en términos de adaptación o recomposición del tejido productivo, es decir, lo que sucede en Las Parejas es que a pesar de la inclusión de un enfoque de gobernanza local, los factores macroeconómicos limitan el desarrollo local, asimismo, se distingue una presencia un tanto débil del gobierno local. En este sentido, las acciones del gobierno local parecen difusas para los actores económicos (Fernández y Vigil, 2011).

La conformación regional en Santa Fe, y particularmente en Las Parejas, más que una configuración de abajo hacia arriba, es decir, más allá del involucramiento y organización de los actores estratégicos en el intento de generar competitividad, necesita ser entendida a partir de la forma en que los actores locales, particularmente las élites empresariales,

“han actuado en el marco de las dinámicas que se articulan a la distancia, desde el Estado nacional, a través de mecanismos variados, de manera que lo que es usualmente descrito en la región es un “diagrama” de “fuerzas” que influencia (activa, potencia, induce, etc.) a los actores (y sus relaciones) en cierta dirección de acuerdo a determinados objetivos gubernamentales... no podría por tanto ser explicado solamente desde la visión que ha dominado la perspectiva territorial del desarrollo regional. La caracterización y definición de la región como una aglomeración productiva dependiente de las propiedades ‘locales’, proximidad territorial, capacidad de actuación colectiva, etc., podrían seguramente aparecer como un elemento más pero no central de la configuración de la región” (Vigil, 2013).

A pesar de todo esto, el gobierno de la provincia de Santa Fe, a partir de 2007, ha promovido la participación de los actores estratégicos, esto en el marco de un gobierno de izquierda y de “políticas innovadoras” que pretenden cambiar las formas tradicionales de gobernar (Reyna y Rigat-Plflaum, 2009), aunque, como señala Vigil (2013), en parte es impulsado por un gobierno nacional que se había mantenido a la “distancia” y que, debido al antagonismo local de la región, tuvo que recurrir a nuevas medidas para reordenar a los actores locales.

### **2.1.5. Chile**

En Chile el nivel central es el encargo de la mayoría de las competencias gubernamentales. Aunque recientemente se han dado ciertos esfuerzos para una efectiva descentralización con la finalidad de otorgar mayor autonomía a las comunas, toda vez que se reconocen las diferencias existentes en cada lugar (Fernández, 2009).

La transformación en la estructura económica de Santiago de Chile comienza desde la década de 1970, en el periodo 1960-1990 el empleo en el sector manufacturero sufría severas pérdidas, al tiempo que el sector servicios aumentaba considerablemente su participación, no obstante, desde la década de los 80 la manufactura logró mantener el PIB, lo que indica una recuperación de la industria, en mucho a causa de la ejecución de políticas más flexibles (Fischer, Imhof y Parnreiter, 2010).

La comuna es el cuarto nivel de gobierno en Chile, después del central, regional y provincial, aunque junto con el central son los únicos que se eligen de forma directa. El territorio Chileno se divide en 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas. La comuna de Santiago es una de 37 que integran la ciudad de Santiago. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE, 2011) la población total en Chile es de cerca de 17 millones de personas, La comuna de Santiago cuenta con cerca de 18 mil habitantes.

La administración local de la comuna de Santiago reside (como en las demás) en una municipalidad, la cual es conformada por un alcalde y un Concejo Comunal, se eligen cada cuatro años, el concejo está integrado por actores locales. La comuna de Santiago tiene una tasa de desempleo de aproximadamente 6.2% mientras que la nacional es de 7.3%, toda la población es urbana, no hay territorios rurales.

En esta comuna están concentradas las principales actividades comerciales, financieras, administrativas y políticas del país. La educación y la salud primaria son administradas por el gobierno municipal, la normativa, supervisión y financiamiento corresponden al gobierno central. El resto de funciones (que en su mayoría son compartidas con otras entidades públicas) son principalmente la provisión de servicios de promoción del empleo, vivienda, cultura, asistencia social; además: elaboración del plan comunal del desarrollo acorde a los planes regionales y nacional, promoción del desarrollo comunitario, transporte, desarrollo urbano.

La participación ciudadana está establecida en una Ordenanza y se relaciona con los temas relevantes; además existe un consejo económico y social, que asesora a la municipalidad y pretende garantizar el involucramiento de las organizaciones comunitarias en temas relacionados con el desarrollo local.

De acuerdo con Fernández (2009) cambiar las leyes e impulsar programas y políticas con un enfoque de gobernanza no es suficiente, se necesita también un cambio cultural, el éxito de las experiencias innovadoras está basado en liderazgos personales y en el rol determinante de ciertos actores estratégicos (como el gobierno local) que no siempre están comprometidos con este tipo de proyectos.

### **2.1.6. Brasil**

El gobierno federal brasileño, desde el año 2000 busca crear una nueva mentalidad en la administración pública, a partir de la gestión emprendedora<sup>14</sup>. Busca pasar del antiguo modelo burocrático hacia una nueva cultura gerencial y con ello modificar la forma de planear y ejecutar sus acciones (Martins, 2000). AVANZA Brasil es un conjunto de acciones que cuenta con alrededor de 350 programas para el periodo 2000-2003 con objetivos claros y resultados esperados cuyas acciones están destinadas a producir respuestas a las demandas de la sociedad. Brasil reconoce la importancia del gobierno, y la idea de que éste debe ser capaz de actuar de manera proactiva en la reconstrucción institucional de la sociedad a través del establecimiento de alianzas, del desarrollo de redes que incluyan al mercado, a la sociedad civil y a los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, el reconocimiento de la necesidad de cooperación y coordinación para la efectiva gobernanza demanda el desarrollo de la capacidad institucional del gobierno para desempeñarse como facilitador y promotor de esa coordinación (Martins, 2000; Marini y Martins, 2010). Así, encontramos que se trata de un modelo de gestión pública más estratégico, adecuado a la complejidad del contexto nacional y que impone cambios importantes al modelo tradicional (Martins, 2000).

Curitiba es la capital del estado de Paraná, se trata de la 7ª ciudad más grande de Brasil, y ofrece una mejor calidad de vida que la mayoría de las ciudades de dicho país. Su

---

<sup>14</sup> Con ella se pretende transformar la burocracia y reducir costos. El principio básico de este modelo de gestión es la introducción de un nuevo paradigma gerencial, orientado a resultados y enfocado en el cliente (ciudadano), basado en el compromiso, responsabilidad, autonomía, aprendizaje conjunto y el trabajo en red. Con lo cual se busca un servicio público eficaz, eficiente, flexible, transparente y altamente capacitado, (Martins, 2010).

cercanía con Sao Paulo, el principal centro industrial le permitió atraer a empresas para ubicarse en la región, además la construcción de la carretera entre Curitiba y el Puerto de Paranaguá en 1885 hizo de la ciudad un lugar estratégico para los negocios y el comercio. No obstante, el verdadero desarrollo económico se produjo en la década de 1940 con las inversiones derivadas de la producción de café en el norte del estado. En 1950 Curitiba tenía 180 mil habitantes, y se duplicaría una década más tarde (Macedo, 2004).<sup>15</sup>

Desde los años 90 ha desarrollado una importante reputación internacional por sus iniciativas en planeación, es quizá el caso más interesante de gobernanza que se puede encontrar. El éxito de Curitiba se debe también a la convergencia de ciertos eventos vinculados con el modelo de comercialización de la ciudad. La imagen de una zona urbana bien planificada fue la campaña de promoción de inversiones, el resultado de este objetivo fue el desarrollo industrial y el crecimiento, lo cual generó el aumento de la población u la degradación ambiental, algo para lo que la ciudad no estaba preparada. Asimismo, debido al desarrollo industrial que se planeó en Curitiba, el mercado de trabajo no había podido absorber el rápido crecimiento poblacional y con ello, la gran demanda de trabajo. En 1999 el 17% de la población se encontraba por debajo del umbral de pobreza, las empresas que se trasladaron a Curitiba llevaron empleados de otra parte y el empleo que se ofrecía a la población local exigía mano de obra calificada tarde (Macedo, 2004).

El crecimiento de Curitiba trajo los problemas comunes de la mayoría de centros urbanos, desempleo, crimen, violencia, carencia de viviendas, congestión vial. La realidad es que el crecimiento y desarrollo de Curitiba impactó negativamente en la calidad de vida de muchos de sus ciudadanos, cuestionando así si en verdad se trata de una de las ciudades más habitables en el mundo (Macedo, 2004).

Para responder a ello, en el periodo 2009-2012 se aplicó un modelo de gestión estratégica, donde el gobierno local de la mano de una consultoría (Publix) presenta un conjunto de prioridades necesarias para su éxito, su meta final, e incluso *slogan* publicitario fue “Curitiba: La mejor calidad de vida de las capitales brasileñas”, y se dividió en cinco áreas:

---

<sup>15</sup> La estructura social y económica del estado de Paraná se transformó nuevamente por la mecanización de la agricultura y la erradicación de muchas plantaciones de café debido a la ‘helada negra’ de 1975 que causó el desplazamiento en masa de la fuerza de trabajo hacia las áreas urbanas. Actualmente Curitiba cuenta con cerca de 1.6 millones de habitantes que representa el 17% de la población del estado. La estructura espacial urbana de Curitiba es parecida a la de muchas ciudades latinoamericanas, la población se localiza principalmente en los barrios más centrales y las densidades se disipan hacia la periferia (Macedo, 2004).

i) Residir; ii) aprender; iii) trabajar; iv) cuidar; y, v) vivir. En el siguiente cuadro (2.1) se muestra más a detalle cada una de las áreas así como los principales objetivos del programa *Buen Gobierno* aplicada justamente para dar respuesta a las necesidades locales (Borges, Giacomini y Marini, 2009).

Como se puede apreciar, se trata de todo un entramado de acciones que involucran a todo tipo de actores y que buscan en conjunto lograr una mejora integral, en términos de desarrollo local. Actualmente, la prefectura municipal está organizada en: 25 órganos de administración directa, 11 órganos de administración indirecta (fundaciones y organizaciones de economía mixta) (IMAP, 2014), lo que nos habla de un modelo de gestión enfocado en la gobernanza local.

Cuadro 2.1. Objetivos y áreas estratégicas para una mejor calidad de vida en Curitiba

Impacto Social	Producción Social	Buen Gobierno
Desarrollo Ambiental	Residir: Habitación, infraestructura urbana, movilidad y accesibilidad, mantenimiento de la ciudad, medio ambiente	Buen gobierno. Valorar el papel de la sociedad.  Uso de las Tic para mejorar calidad de servicios
Desarrollo Económico	Aprender: Educación, redes de conocimiento, escuela transmisora	Responsabilidad y transparencia
	Trabajar: Trabajo e ingresos, fomento económico, turismo	Políticas públicas que den respuesta a las demandas sociales
Desarrollo Social	Cuidar: promoción social, seguridad y paz, responsabilidades sociales, seguridad alimentaria, salud Vivir: cultura, deporte y ocio, comunidades	Calidad productividad e innovación  Descentralizar los servicios públicos  Perfeccionar el marco legal

Fuente: Elaboración a partir de Borges, Giacomini y Marini (2009).

Finalmente la experiencia de Curitiba sugiere que cuando se toma una decisión para planificar y la planeación urbana se convierte en un objetivo político, las iniciativas de planeación pueden ganar el necesario apoyo de la comunidad y así lograr el éxito esperado. Las iniciativas de planificación implementadas en Curitiba en los últimos años evidencia que es más fácil llevarlas a cabo cuando los administradores y los políticos trabajan en conjunto y existe un consenso entre ellos (Macedo, 2004).



## **Conclusiones**

Como se menciona al inicio de este capítulo, la razón de presentar brevemente algunas experiencias de gobernanza local para el desarrollo económico, no es ni para compararlas entre sí, ni para sustentar algo que cada vez es más evidente: la insuficiencia de los gobiernos así como la necesidad de que los gobiernos locales adquieran más competencias pero también más recursos, esto es, una efectiva descentralización. Se trató más bien, de presentar distintos casos, con contextos particulares y elementos en común, para dar muestra de las distintas (y nuevas) formas de gobernanza local para el desarrollo económico.

No obstante las diferencias, se puede distinguir la presencia de los elementos de gestión que facilitan, de alguna manera el proceso de gobernanza para el desarrollo económico local, a saber: planeación estratégica, diagnóstico, visión, definición de objetivos, focalización, monitoreo, evaluación, indicadores de gestión (Ramos, 2013), forman parte de la agenda interinstitucional de cada uno de esos gobiernos.

Además se percibe, como señala Ramos (1999), que en un primer momento es evidente que el desarrollo económico tiene que correr por cuenta del gobierno central para establecer las bases del crecimiento y ya en una segunda etapa se requirió la disminución de los mismos y su orientación hacia espacios con deficiencias pero con potenciales ventajas para el estímulo del crecimiento económico, asimismo se encuentra una mayor autonomía de los actores locales para establecer y dirigir la política de desarrollo pero con la debida coordinación intergubernamental.

## **CAPÍTULO III. EL MUNICIPIO COMO BASE DEL DESARROLLO EN MÉXICO. TIJUANA COMO CASO DE ESTUDIO**

### **Introducción**

El presente capítulo muestra el recorrido por el que ha transitado el municipio mexicano, los logros y desencuentros que definen lo que es hoy en día. Se trata de desarrollar el pasado y presente de la institución municipal enmarcada en un contexto constantemente centralizado, donde la figura del gobierno local se percibe más bien con poco poder de acción pero donde se hace evidente el cada vez mayor peso que tienen.

Así, en un primer momento se presenta brevemente el recorrido que ha tenido el régimen municipal respecto al federalismo mexicano; en un segundo momento se presentan los diferentes actores locales a partir de sus intereses y motivaciones que permiten entender la complejidad de los gobiernos locales, y su involucramiento en el desarrollo local; posteriormente cabe preguntarse si ¿La gobernanza local es posible? Y finalmente, se presenta una mirada al contexto político, económico y social del municipio de Tijuana (así como de la Secretaría de Desarrollo Económico del mismo).

### **3.1. Acción municipal con escasa descentralización**

El municipio ha estado presente durante la historia de México, al ser la base político-territorial de las distintas formas de gobierno que ha tenido (además por su capacidad para adaptarse a ellas). Los municipios han sido un actor clave en la construcción de las instituciones políticas del país, las principales razones son: i) sirvieron como soporte para la construcción del Estado en el siglo XIX; ii) jugaron un papel importante durante el régimen de partido único al ser los intermediarios entre la sociedad y el Estado; iii) a finales de los años ochenta se inicia en los gobiernos locales, los procesos de alternancia política que posteriormente impactaría también en la escena nacional; iv) además, los municipios han colaborado en ocupar un poco el vacío que mediante la descentralización ha ido dejando el gobierno federal (Merino, 2007).

A pesar del centralismo tradicional que ha caracterizado a nuestro país, los gobiernos locales han ido evolucionando poco a poco, algunas reformas constitucionales (1983, 1999), el aumento de recursos y transferencias recibidos a partir de 1995, una mejor relación con los gobiernos estatales y federal, las presiones sociales, la pluralidad política y

una mayor profesionalización de los servidores públicos locales han sido elementos que han permitido el cambio (Cabrero, 2007a).

Es a inicios de la década de los ochenta, en el sexenio de Miguel de la Madrid cuando la descentralización aparece en la escena nacional, con las reformas en 1983 a los artículos 25 y 26 de la Constitución se establecía el Sistema Nacional de Planeación de los Estados que presidirían los propios gobiernos estatales<sup>16</sup>. En lo referente a los gobiernos municipales también en 1983 se aprobó reformar al artículo 115 de la Constitución, con lo que se buscaba otorgar nuevas y mayores competencias en la gestión local, mediante recursos propios y con mayor autonomía respecto a los gobiernos estatales (Merino, 1993; 2010a; Bautista, 2005; Bazdresch, 2007, Ramos, 2002a). “La reforma imaginó administraciones públicas locales capaces de dotar de mejores servicios públicos y de mayor infraestructura a los asentamientos humanos del país” (Merino, 2010a:35-36). La resistencia a ese nuevo papel de los municipios no se hizo esperar, llegó de los propios estados ya que el proyecto no contemplaba el fortalecimiento de la autonomía de sus gobiernos<sup>17</sup> (Bautista, 2005; Merino, 2010a). A pesar de ello, los municipios mexicanos adquirieron mayores atribuciones y, en una segunda reforma, esta vez en 1999, se buscó responder a las barreras que los gobiernos estatales (y sus congresos) habían puesto a los municipios para evitar que se alejaran de su control (Merino, 2010a). Sin embargo, lo que los gobiernos locales siguen demandando son programas y recursos y no mayor autonomía. Aunque cabe señalar que la mayoría de los gobiernos locales mexicanos carece de las capacidades necesarias para gestionar los recursos de manera eficaz y con impactos en el desarrollo. A pesar de ello, el federalismo mexicano cambiaría, dando a los municipios

---

<sup>16</sup>Sin embargo para el siguiente sexenio, ahora con Salinas de Gortari, regresarían las políticas centralistas, con todo y que se había logrado desarrollar una mecánica de coordinación entre los gobiernos federal y estatales en la cual éstos últimos se ubicaron con mayor influencia en las políticas federales. Así, principalmente a través de Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), la política social era completamente centralista, el gobierno federal volvía a quitarle a los gobiernos estatales lo que habían logrado hasta entonces, Zedillo haría lo propio para el sexenio siguiente, convirtiendo Pronasol en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progesa) que, aún y con sus diferencias, mantenía al mínimo la participación de los estados, no obstante, se promovió un plan nacional que impulsaría la descentralización, principalmente en el sector salud y en el de educación, pero fue insuficiente en cuanto a la transferencia de recursos fiscales. La llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al gobierno federal no influyó de manera significativa en cuanto al control de las políticas públicas, aunque si se mostraron más propositivos en términos de descentralización administrativa (Bautista, 2005; Cabrero, 2006; Merino, 2010a).

<sup>17</sup> Incluso se pudiera decir que se trata de dos proyectos contrapuestos, mientras que por un lado los gobiernos de los estados han ganado recursos también han visto limitadas su autonomía política y su libertad de acción; por otro, los gobiernos locales han obtenido mayor libertad en la toma de decisiones y más competencias le han sido conferidas pero aún con limitaciones fiscales (Merino, 2010a).

mayor autonomía constitucional y el carácter de gobierno, siendo así actores formales del sistema federal (Merino, 2010b), las principales modificaciones que en teoría favorecen a los gobiernos locales fueron:

- i. Se convirtieron en titulares de los gobiernos locales con competencias constitucionales exclusivas con disposiciones legales (controversias constitucionales) para defenderse de abusos por parte de otros poderes;
- ii. dejaron de depender de los congresos de sus estados (por los recursos que éstos les autorizaban), y aunque limitados, actualmente cuentan con recursos propios y transferencias directas de la federación;
- iii. tienen la capacidad de elaborar los reglamentos de los temas que les competen constitucionalmente, dejando con esto, la simple ejecución de los mandatos de los Congresos locales;
- iv. dejaron de ser un mero canal de transmisión de demandas y necesidades de la sociedad hacia los gobiernos estatales y federal, convirtiéndose así, en co-responsables de dichos asuntos (Merino, 2010b).

En este sentido se ha logrado cierto avance, no obstante, la dependencia de los gobiernos municipales y estatales frente al federal sigue presente (ver cuadro 3.1). “Se trata, por tanto, de una descentralización con claroscuros, matices, de avances muy significativos y de persistencias casi inexplicables. Se trata además de un proceso a diferentes velocidades y de geometría variable” (Cabrero, 2006:44). La realidad mexicana en términos de descentralización se muestra a través de propuestas aisladas, que han surgido cada una de ellas “en coyunturas particulares y con intereses muy precisos”, que incluso, a causa del pragmatismo, han llegado a competir entre sí al ser en ocasiones distintas en cuanto a objetivos y además carentes de conexión (Cabrero, 2006), como sostiene Galindo (2006, 100-101) “No hay objetivos concretos que alcanzar, porque la asignación de los recursos se define desde el centro, a partir de programas establecidos desde el centro para gastados como el centro quiere”. Al final, pareciera que la descentralización en México ha fallado en vista de que no ha tenido el ritmo necesario. Desde 1982 hasta 1994 el problema estuvo en la lentitud de la descentralización, cuyas iniciativas no tuvieron la capacidad de impulsar al municipio; posteriormente de 1994 a 2000 el problema radicó en su acelerado proceso en algunos ámbitos de política pública que irrumpió en la administración y en la propia capacidad del gobierno local; de 2000 a 2006 la escena se torna más compleja aún debido a la presencia de más actores, el proceso continúa pero ahora se conforma la Conferencia Nacional de Gobernadores (Conago), la Conferencia Nacional de los Municipios de México (Conamm), diversas asociaciones municipales, redes de

empresarios locales (Cabrero, 2006); de 2006 a la actualidad estas redes y agrupaciones han adquirido mayor fuerza y presencia, así como la propia sociedad cada vez se muestra más participativa.

Cuadro 3.1. Funciones de los tres órdenes de gobierno en México

Área de política	Poderes regulatorios	Provisión de servicios
Defensa	F	F
Política exterior	F	F
Políticas de migración	F	F
Comercio internacional	F	F
Regulación del comercio	F	n. a.
Política monetaria	F	F
Justicia	F, E	F, E
Educación	F	F, E, M
Salud	F	F, E, M
Seguridad pública	F, E, M	F, E, M
Medio ambiente	F, E, M	F, E, M
Planeación urbana	F, E, M	F, E, M
Política social	F, E, M	F, E, M
Política de vivienda	F, E, M	F, E, M
Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	F, E	E, M
Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	F, E, M	M
Calles, parques y jardines	M	M
Mercados, centrales de abasto, panteones y rastros	M	M
Alumbrado público	M	M
Transporte público	E, M	M

Fuente: Laura Flamand (2010:506).

F: Gobierno federal; E: gobierno estatal; M: gobierno municipal; n. a.: no aplica.

### 3.2. Políticas públicas municipales. La complejidad de lo local

La heterogeneidad de los municipios mexicanos hace difícil abordarlos de manera única y general, no obstante algunos aspectos que caracterizan a la mayoría de ellos son: la fragilidad institucional, la debilidad en su capacidad de acción y la escasez de recursos; los cuales se convierten en las principales limitaciones de los gobiernos locales al momento de asumir sus responsabilidades (Cabrerero, 2007b; Moreno, 2007).

En cuanto a la conformación de la agenda de políticas públicas en los gobiernos locales mexicanos se puede entender como un proceso poco común, es decir que, prácticamente no está presente, y que más bien significa la simple ejecución de las acciones que constitucionalmente son competencia del municipio<sup>18</sup>, en este sentido se tienen gobiernos que:

“atienden las demandas de servicios en la medida de las posibilidades de cobertura que permiten los recursos ‘que llegan’ de otro nivel de gobierno, en el mejor de los casos las administraciones municipales se preocupan por ampliar la cobertura y por captar más recursos presupuestales ya sea por transferencias de otros niveles o por el cobro de algunos impuestos y servicios” (Cabrerero, 2007b).

No obstante, esto ha ido cambiando, cada vez se exigen mayor capacidad de acción y gestión en los gobiernos locales. Poco a poco, algunos municipios presentan diferentes escenarios, particularmente en relación con la prestación de servicios, anticipándose así a los posibles problemas que puedan presentarse, mientras que otros presentan una agenda de políticas públicas más abierta (Cabrerero, 2007b) (y por ello compleja) y propositiva, a partir de la cual, comienza a verse la presencia de más actores adicionales a los gubernamentales.

La globalización económica, la descentralización, los cambios en el sistema político, la preeminencia de lo urbano sobre lo rural son parte de las razones que han venido motivando una nueva forma de hacer políticas públicas que tradicionalmente venían siendo de arriba-abajo, la cual ha sido impulsada mediante la participación del gobierno local pero también de su comunidad<sup>19</sup>. Ello supone un nuevo estilo de

---

<sup>18</sup> De acuerdo con el art. 115 la prestación de servicios públicos como el alumbrado, la recolección de basura, el mantenimiento de parques y jardines, de panteones, de rastros, y en ocasiones los servicios de agua potable, transporte y seguridad pública.

<sup>19</sup> En este sentido, desde una postura económica, la globalización permitió que se pusiera la mira en lo local y que la competencia comenzara a darse entre ciudades; en lo político, mediante la alternancia y la pluralidad se empezó a buscar respuestas a los problemas públicos a través de “formas de organización más

gobernanza local (Porras y Santos, 2012), en donde los gobiernos empiezan a ubicarse con mayor frecuencia como actores importantes y donde “la promoción al empleo, el apoyo a productores, los parques de incubadoras de empresas, los programas de microcréditos... la atención de grupos marginados o vulnerables, la mejora de prácticas educativas, y la atención sanitaria, la protección del medio ambiente y la visión de un desarrollo sustentable” (Cabrero, 2006: 61-62) aparecen de manera más frecuente en las agendas municipales.

A pesar de lo anterior, el corto tiempo del que disponen los municipios en México (tres años sin reelección inmediata): i) hace que estos se concentren en acciones de corto plazo y en resultados relativamente inmediatos; ii) es un factor determinante en la fragilidad institucional de dicho orden gubernamental. Esto se llega a revertir cuando existe la presencia autónoma y cohesiva de actores no gubernamentales logrando una configuración tal que impide que se dé un completo cambio en el gobierno cada vez que hay una nueva administración y busca que sea el gobierno entrante quien se integre a la red ya establecida, a sus rutinas y procesos (Cabrero, 2007b; Moreno, 2007).

A continuación se presentan las características que están presentes en los diferentes tipos de agenda de políticas públicas municipales (cuadro 3.2), a partir de las cuales se puede observar cómo, en la medida en que se van agregando funciones, actores y recursos, los procesos se van haciendo más complejos, no obstante se aprecia también, un esfuerzo por ir más allá de las competencias que constitucionalmente le competen a los municipios, un esfuerzo que además, es compartido por todos los actores involucrados.

---

participativas”; en lo social, con una sociedad más interesada e informada, demandante y participativa; y, en lo administrativo, la descentralización permitió que los gobiernos locales contaran con más competencias y mayores recursos para atender los asuntos públicos locales (Porras y Santos, 2012).

Cuadro 3.2. Escenarios de la agenda de políticas públicas municipales

Tipos de agenda	Naturaleza de la agenda	Funciones	Actores participantes	Mezcla de recursos
Agenda tradicional	Reactiva, recepción y acumulación de funciones y demandas por atender	-alumbrado -recolección de basura -parques y jardines -panteones -mercados y rastros -policía	-Administración municipal -Cabildo	-En espera pasiva de transferencias federales -recursos propios limitados
Agenda ampliada	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	Además de las anteriores: -planeación urbana -agua potable -seguridad pública -zonificación y reservas -uso del suelo -transporte	Además de los anteriores: -agencias federales y estatales -algunos actores no gubernamentales	Además de transferencias: -búsqueda de fuentes gubernamentales alternas -ampliación de esfuerzos recaudatorios
Agenda integral	Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad	Además de las anteriores: -desarrollo integral -competitividad y bienestar social -medio ambiente -desarrollo humano -educación y salud -vivienda -seguridad pública integral	Además de los anteriores: -redes amplias de actores sociales -redes intergubernamentales	Además de las anteriores: -búsqueda de otras fuentes diversas -mezclas público-privadas -cofinanciamientos -fuentes crediticias -emisión de deuda

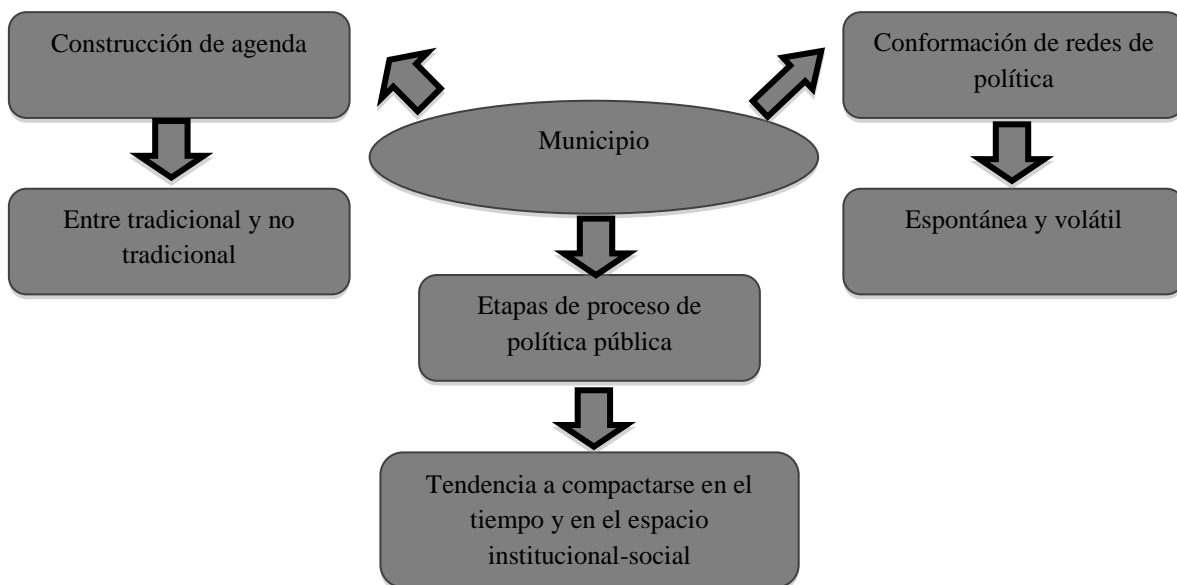
Fuente: Enrique Cabrero (2007a: 35).

Así, con la transformación de la forma de gobernar lo local, la complejidad de la gobernanza aumenta, pero logra el cambio de un municipio estático, basado en estructuras y procesos jerárquicos y rígidos, a un municipio fortalecido y más activo, cuyas estructuras son más horizontales e incluyentes, donde el gobierno es un actor más, hecho que convierte a las políticas públicas en un “fenómeno heterogéneo, dinámico y conflictivo”



(Porras y Santos, 2012:146). Sin embargo, la hechura de las políticas públicas en los municipios mexicanos tiende más a ser como se indica en el diagrama 3.1:

Diagrama 3.1. Características del proceso de política pública en el gobierno local mexicano



Fuente: Elaboración a partir de Cabrero (2007a).

Parece que, como señalan Cabrero y Gil (2010), la corta duración de los periodos gubernamentales a nivel municipal en combinación con la falta de experiencia acumulada de los actores gubernamentales (miembros del Cabildo y de la administración) así como de los incentivos que éstos tienen al responder primero a los intereses del partido político al que están afiliados, son, en conjunto, los elementos que imposibilitan a los gobiernos locales para modificar el diseño institucional.

A pesar de ello, algunos municipios mexicanos (urbanos principalmente) han ido agregando a la agenda pública algunos problemas públicos que anteriormente no tomaban en cuenta o que adjudicaban a los gobiernos federal o estatales, “se puede hablar de una agenda de políticas públicas que tiende ser más extensa, más compleja, más profunda, más densa, y más integradora” (Cabrero, 2007a: 26). Esto toda vez que la complejidad de lo local lleva a los municipios a no conformarse con cumplir con sus responsabilidades tradicionales.

En este sentido, en un escenario donde los municipios vayan *más allá* de sus competencias constitucionales, y comiencen a involucrarse en otros temas estratégicos para el desarrollo local, hará que el proceso de las políticas públicas sea más colaborativo, donde se incluyan más actores y más recursos, dando lugar así, a la gobernanza local.

El problema radica en la capacidad de los gobiernos locales para promover el desarrollo local en términos de competitividad y bienestar (Ramos, 2002b; Aguilar y Ramos, 2009), que, a pesar de su creciente fortalecimiento, aún es limitado.

### 3.3. Diversidad local. Actores: intereses y voluntades

El desarrollo de un municipio no depende únicamente de los actores gubernamentales, de sus políticas, acciones, recursos y decisiones. Depende de todos sus miembros, “cuando la comunidad participa junto al gobierno, el municipio adquiere una identidad más fuerte, es en sí mismo un actor colectivo que está en mejores condiciones de negociar frente a otras instancias del gobierno federal o estatal” (Ziccardi, 1995:11). En este sentido, mientras exista un mayor compromiso y participación por parte de los actores económicos y sociales, habrá una mejor vinculación con el gobierno local, y con ello, se tendrá una mejor comprensión de las necesidades del municipio (ver cuadro 3.3). De esta forma el entorno local estará configurado a partir de la coordinación y gestión intergubernamental así como mediante la coordinación e interacción gobierno-sociedad.

Cuadro 3.3. Las diferentes ópticas de la participación

Para el gobierno	Para la sociedad	Para la gobernanza
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es un mecanismo para lograr las metas de manera eficaz y eficiente.</li> <li>-Es un modo de obtener legitimidad, consenso y confianza.</li> <li>-Un elemento práctico y común para generar interacción y diálogo entre los distintos actores involucrados para una mejor toma de decisiones en proyectos de desarrollo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Es una forma de crecer democráticamente y de ejercer pertinentemente la ciudadanía.</li> <li>-Un elemento práctico para satisfacer sus necesidades.</li> <li>-Una forma de manifestar las inconformidades así como oponerse al gobierno.</li> <li>-Un imperativo moral: si se desea ser ciudadano se debe participar y colaborar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Reduce el peso de la responsabilidad a cargo del gobernante.</li> <li>-Despoja a los actores gubernamentales de su exclusividad de los asuntos públicos.</li> <li>-Contribuye a mejorar las decisiones sobre aspectos decisivos en el municipio.</li> <li>-Es consecuencia y constitutivo del nuevo estilo de gobierno resultado de la globalización y la democratización mundial.</li> </ul>

Fuente: Adaptación de Bazdresch (2007:74).

Además la asociación y coordinación de los actores locales, es decir, gubernamentales, económicos y sociales, puede desempeñar un papel relevante en la movilización, la atracción de inversiones, la generación de mano de obra calificada, incentivar el desarrollo de ciertos sectores así como de otras actividades productivas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2003).

Sin embargo, esta coordinación se puede ver limitada cuando se hace presente otro aspecto importante: cuando el municipio es gobernado por un partido opuesto al del gobierno del Estado o incluso al federal. Este carácter hace más compleja la coordinación intergubernamental, además de que incrementa las dificultades para obtener más recursos mediante participaciones federales (Ziccardi, 1995). De esta forma, cuando hay una mayor confluencia política, esto es, cuando existe la unificación de partido entre presidente municipal, gobernador y presidente de la República (también con el Congreso local) el desempeño gubernamental mejora (González e Ibarra, 2009).

### **3.4. El Desarrollo Económico Local en México. ¿La gobernanza es posible?**

El papel del gobierno mexicano en relación a la gestión del desarrollo económico ha tenido una activa y constante pero al mismo tiempo ineficaz participación, generando con ello, desequilibrios y rezagos sociales (Ramos y Reyes, 2009). Es por ello que los gobiernos locales aparecen como actores estratégicos para el desarrollo, toda vez que conocen mejor las necesidades particulares de sus comunidades.

La tradición en México en cuanto al desarrollo se refiere, ha sido predominantemente centralista, es a finales de la década de los ochenta cuando esa visión arriba-abajo comenzó a ser cuestionada debido a la falta de resultados aceptables, además de que el rezago social aumentaba y tanto el poder como la toma de decisiones seguía en manos de las grandes ciudades (Arroyo y Sánchez, 2007). Por ello comienza a pensarse en los gobiernos locales como actores estratégicos para la promoción del desarrollo económico y, por tanto, para la planeación de este desarrollo de abajo hacia arriba (Arroyo y Sánchez, 2007; Aguilar y Ramos, 2009).

El entorno político y económico global ha ocasionado que se ponga atención en lo local para la gestión del desarrollo, algunos aspectos que dan fuerza y promueven la generación de este desarrollo desde abajo son: i) la crisis económica de los años 60 por la que atravesó la industria mundial puso freno el crecimiento económico mundial, a partir de entonces, se buscaron nuevas alternativas que llevarían a la descentralización y a la autonomía local, dando así, mayor peso a los gobiernos locales; ii) la globalización, además de integrar a los mercados a nivel mundial necesita mayor fortaleza local; y iii) mediante la descentralización la toma de decisiones y la capacidad para ofrecer bienes y servicios se traslada a los gobiernos locales (Arroyo y Sánchez, 2007:90-91).

Por ello es que, siguiendo a Ziccardi (2002), los gobiernos tienen que cumplir con las funciones básicas que les competen pero también con atender temas estratégicos como el desarrollo económico<sup>20</sup>. Es por tal razón que los gobiernos locales mexicanos tienen el reto de fortalecer su capacidad de gobernanza local para atender los temas estratégicos en relación a la gestión del desarrollo local, partiendo de una agenda basada en la competitividad y el bienestar (Aguilar y Ramos, 2009). En un primer acercamiento la competitividad puede entenderse como aquel proceso que busca la generación y difusión de características particulares que permita la acción exitosa de determinadas empresas, lo que propiciaría la interrogante de si existe la competitividad en las ciudades (Cabreró, Orihuela y Ziccardi, 2003).

La competitividad en los gobiernos locales se da mediante la oferta de un entorno favorable para el desarrollo de actividades económicas. La competitividad entonces, aparece como un elemento importante para el desarrollo económico local, lo que puede incluso suponer cierta autonomía respecto de los demás órdenes de gobierno, generalmente se trata de acciones público-privadas debido a que los municipios están integrados por actores locales (gubernamentales, económicos y sociales) que pueden ser los promotores de su propio desarrollo económico (Cabreró, Orihuela y Ziccardi, 2003).

Por último, para lograr ser competitivos, los gobiernos locales necesitan contar con ciertas características tales como: i) involucrarse y participar en el mercado (nacional e internacional) de bienes y servicios; ii) aumentar el ingreso y bienestar de su comunidad; iii) la promoción del desarrollo sustentable; y, iv) la promoción de la cohesión social (Cabreró, Orihuela y Ziccardi, 2003).

Sin embargo, es evidente que la realidad en la que se encuentran los municipios mexicanos es muy variada. La geografía económica de México es considerablemente heterogénea, las capacidades fiscales pueden ser en algunos municipios muy fuertes mientras que en otros bastante débiles, esto nos habla de altas disparidades que no pueden ser dejadas de lado y que influyen determinadamente en la acción gubernamental.

De cualquier manera, los municipios cada vez aparecen más como actores clave en el desarrollo económico local, son el lugar donde se dan las relaciones entre grupos de

---

<sup>20</sup> La autora también se refiere al cuidado del medio ambiente y recursos naturales, a la preservación de la identidad cultural y a la promoción de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, con el objetivo de consolidar la democracia político-social en la esfera local, ver: Alicia Ziccardi (2002).

empresas, instituciones encargadas de la generación del conocimiento y agencias gubernamentales. De esta forma es como pueden influir en la promoción del desarrollo económico, el incentivo a empresarios locales, el involucramiento y cooperación empresarial, la creación de cadenas productivas y la vinculación entre los empresarios y las instituciones de educación e investigación (Cabrero y Gil, 2010).

Además, dado el rezago social existente en nuestro país, la escasez de los recursos y la limitada capacidad institucional, resulta importante un enfoque de gestión intergubernamental para favorecer a la gobernanza para el desarrollo local en términos de competitividad y bienestar (Aguilar y Ramos, 2009; Ramos y Reyes, 2009). Ello dada la ausencia de un enfoque estratégico de desarrollo en los municipios mexicanos lo que refleja la falta de elementos de gestión para partir de una visión integral justamente de una agenda basada en la competitividad y el bienestar (Ramos, 2009).

### **3.5. Tijuana: Contexto político, económico y social**

El municipio de Tijuana ha tenido un particular dinamismo resultado de su localización geográfica (zona fronteriza México-Estados Unidos), asimismo se encuentra una influencia directa e indirecta en la estructura socioeconómica que a su vez delimita el marco de acción del gobierno en la promoción del desarrollo local (García de León y Mungaray, 1997). La dinámica económica está fuertemente relacionada con el gobierno local, pues éste es el encargado de delimitar el campo de acción en el cual se articulan las políticas públicas. La explicación del desarrollo económico en Tijuana a partir de relaciones locales y nacionales resulta compleja toda vez que se enmarca en un proceso determinado por la globalización y la interrelación internacional. Por tanto, Tijuana se caracteriza por ser una ciudad con flujos migratorios constantes que han influido en su crecimiento urbano acelerado.

Es justo esa interacción fronteriza la que ha impactado de forma determinante en la transformación económica de Tijuana lo que significa un elemento clave para el desarrollo local, es decir, en lo económico, político/institucional, social y ambiental. De tal forma, la variable fronteriza permite comprender, para el municipio de Tijuana, los procesos económicos locales vinculados con la relación con Estados Unidos y así, tratarlos de manera general a partir de la especialización regional, pasando por la calidad de la especialización comercial y por las expectativas del turismo hasta entender el

comportamiento de los principales actores económicos (García de León y Mungaray, 1997).

El desarrollo de Tijuana “es la historia de un poblado rural marginal y periférico que se transformó en uno de los centros económicos y políticos primarios y centrales” (Krause, 2002). El desarrollo urbano durante el siglo XX estuvo definido por la creciente relación de procesos de dinámica global-local, esto gracias a: i) las oportunidades económicas resultado de la cercanía con Estados Unidos; ii) el rápido aumento poblacional ocasionado por la migración interna; iii) las crecientes inversiones del gobierno federal en materia de infraestructura para promover el turismo y la inversión extranjera; iv) la descentralización así como la apertura política desde finales de los años ochenta (Krause, 2002).

Tijuana inicialmente aparece como centro turístico de la población proveniente del otro lado de la frontera derivado de la Ley que prohibía la producción y venta de bebidas alcohólicas en Estados Unidos, esto hizo que viera su propio crecimiento y desarrollo de infraestructura además de una naciente industria que buscaba cubrir las necesidades de esa actividad de servicios (Krause, 2002; Hernández y Rabelo, 2009).

El crecimiento de la población en la década de los 40 se debió a las afluencias migratorias provenientes del interior del país como respuesta al Programa Bracero, mismas que comenzaron a generar una gran demanda de vivienda. A mediados de los años 60 se anuncia el Programa de Industrialización Fronteriza que señalaría la llegada de la industria maquiladora de exportación (Bringas, Díaz y González, 2004), con la intención de proveer la industrialización y el desarrollo de la región. Con esta estrategia el gobierno permitía que las fábricas nacionales y de dueños extranjeros funcionaran en la frontera sin pago de impuestos con la condición de que sus productos fueran exportados, de esta forma se abría paso a la industria maquiladora (Krause, 2002).

El proyecto significó el elemento que propiciara la conformación de la estructura económica de Tijuana (Ibarra, 1997), en donde su condición de “vecino” de California resultó relevante para el desarrollo de la industria que, al mismo tiempo, se vería beneficiada por la apertura económica de nuestro país en la década de los 80. Este programa tuvo como resultado la participación de la población ocupada en el sector industrial y aceleró la expansión física de la ciudad. De esta forma, el proceso de industrialización en Tijuana (en general en la región fronteriza) explica el crecimiento

poblacional y el elevado nivel de la actividad económica (Hernández y Rabelo, 2009), lo cual explica que la población económicamente activa (PEA) tenga un comportamiento ascendente.

Así, la inversión pública que se ha hecho en el municipio de Tijuana se explica por los constantes flujos migratorios además de su ubicación como lugar de “resguardo de la soberanía”, en combinación con los flujos de divisas derivados del sector servicios y comercio, han convertido a Tijuana en la principal ciudad receptora no sólo de recursos humanos sino también de flujos de capital (Palomares, 1998). Sin embargo, estos procesos por los que atravesó la ciudad generaron ciertos problemas para el gobierno local, problemas relacionados con la vivienda y la infraestructura urbana, de seguridad y ambientales, esto acompañado de gobiernos con escasos recursos e instituciones débiles (Krause, 2002), los cuales aún están presentes en el municipio.

Además del dinamismo atribuido a su condición geográfica (y al propio desarrollo urbano resultado de ésta) el municipio de Tijuana cuenta con ciertos elementos sociopolíticos que lo convierten en un caso singular debido a las condiciones de competencia que se han traducido en el gobierno en enfrentamientos por la intervención en los problemas públicos en búsqueda de legitimar sus acciones. A principios de la década de los ochenta el gobierno federal comenzó a introducir reformas para dar al municipio mayor autonomía y competencia (Ward, 1999). A finales de la década el Partido Acción Nacional (PAN) comienza a obtener importantes triunfos a nivel municipal y estatal, en el estado de Baja California y específicamente en Tijuana, se dio una gran movilización ciudadana en defensa del voto, como no se había visto antes y con el objetivo de garantizar la legitimidad de los resultados del proceso electoral de dicho año en donde se disputaban la gubernatura del estado y la presidencia municipal. A lo largo de los años noventa el PAN gobernó en Tijuana, con espíritu empresarial y con una actitud innovadora capaz de desafiar la hegemonía nacional del Partido Revolucionario Institucional (Krause, 2002). Además la llegada del PAN al gobierno de Tijuana (y del estado) desde un inicio supuso cambios sustanciales en las formas en las que se llevaría a cabo la relación entre sociedad y gobierno, por coincidir con el primer gobierno estatal en manos de un partido opuesto al Partido Revolucionario Institucional (PRI) a fines de la década de los ochenta y porque en los últimos tres periodos de gobierno han ido alternando el PAN (que no perdía la alcaldía sino hasta 2004) y el PRI, por tal razón es evidente que la participación ciudadana es un elemento clave para la alternancia política local.

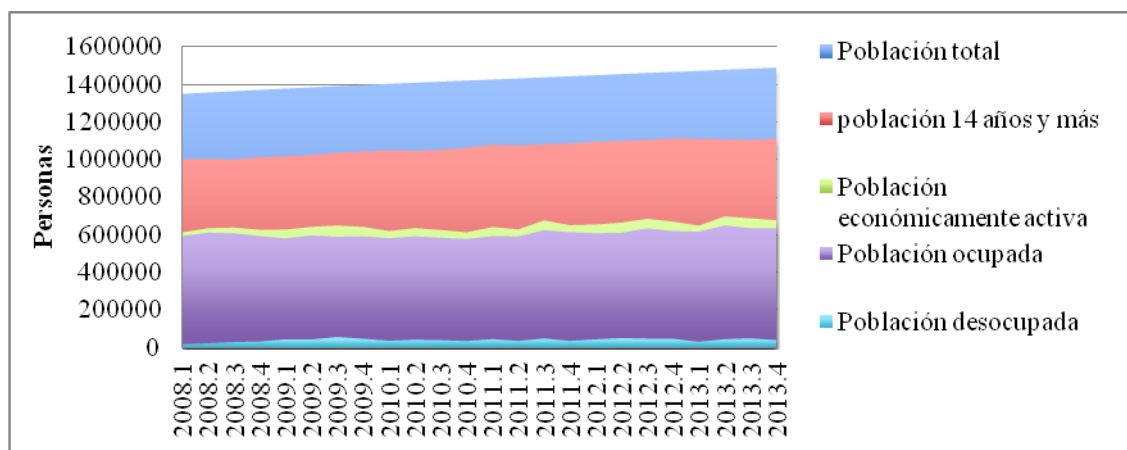
La dinámica económica está fuertemente relacionada con el gobierno local, pues éste es el encargado de delimitar el campo de acción en el cual se articulan las políticas públicas. La explicación del desarrollo económico en Tijuana a partir de relaciones locales y nacionales resulta compleja toda vez que se enmarca en un proceso determinado por la globalización y la interrelación internacional.

El aspecto económico representa un elemento estratégico para el municipio, el movimiento de capitales, mercancías que a diario transitan, así como el turismo en Tijuana además de su relación con el mercado internacional representan factores que tienen que ser explotados por el gobierno municipal para potenciar la economía y distribuir los beneficios de esta dinámica hacia mejores niveles de vida de la población.

Entonces como resultado de dichos procesos se pueden encontrar algunos indicadores que nos muestran la situación socioeconómica actual: Durante la década de 1980 el estado de Baja California tuvo un crecimiento poblacional promedio de 3.6% mientras que para Tijuana fue de 5.1%, intensificando este ritmo para el quinquenio 1990-1995 hasta llegar a 6.75%, disminuyendo para el siguiente quinquenio (1995-2000) al 5.9% (COPLADEM, 2008). El municipio de Tijuana es el más poblado y dinámico del estado de Baja California, por un lado, tiene actualmente alrededor de 1.5 millones de habitantes (para el último trimestre de 2013), de los cuales 1.13 millones estaban en edad de trabajar, pero de éstos casi la mitad pertenecía a la Población Económicamente Activa (PEA) (679 mil personas) en donde 637 mil personas se encontraban ocupadas (ver gráfica 3.1). Por otro lado se puede encontrar que el municipio de Tijuana aporta aproximadamente el 50% del PIB estatal mientras que el municipio y capital del Estado únicamente participa con el 30% (Martínez, 2008), esto nos puede dar una aproximación del peso que tiene Tijuana en el estado, ya que cuenta con la economía más dinámica y productiva.



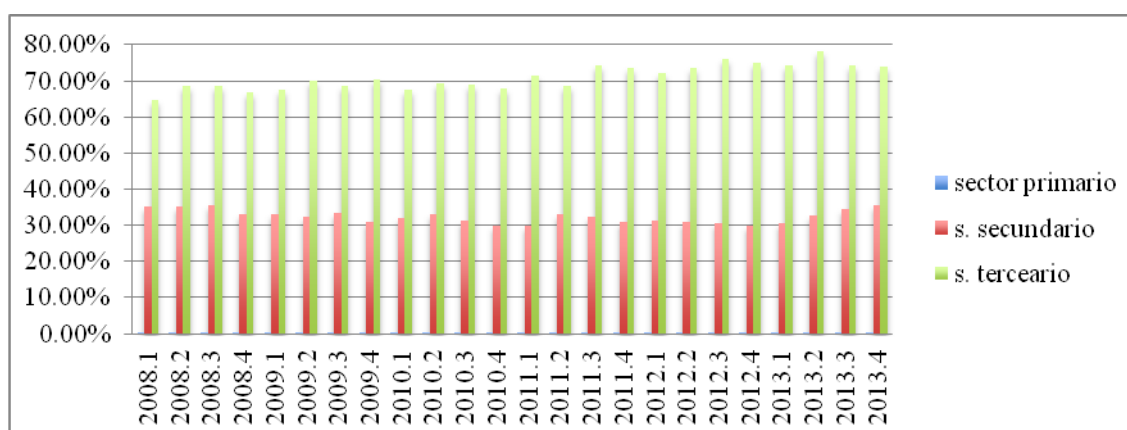
Gráfica 3.1. Distribución poblacional de Tijuana. 2008-2013



Fuente: Elaboración a partir de datos de la ENOE-INEGI.

La siguiente gráfica (3.2) nos muestra en que sector de la actividad económica se encuentran los trabajadores, siendo el sector primario el que cuenta con menos trabajadores (ha ido descendiendo, eran 393 para el último trimestre de 2013) mientras que el terciario es el que concentra a la mayoría de éstos (y particularmente el comercio sobresale como la actividad más importante). Claramente se puede apreciar que se trata de una economía basada en el comercio y los servicios, rasgo distintivo por su cercanía con Estados Unidos, y en particular, por esa fuerte dependencia con el estado de California (López, 2009). De esta forma se puede explicar en cierta medida que el impulso de la economía local está vinculada con el comercio transfronterizo de bienes y servicios, así como con la industria maquiladora y el flujo internacional de trabajadores (Ghiara y Zepeda, 2004).

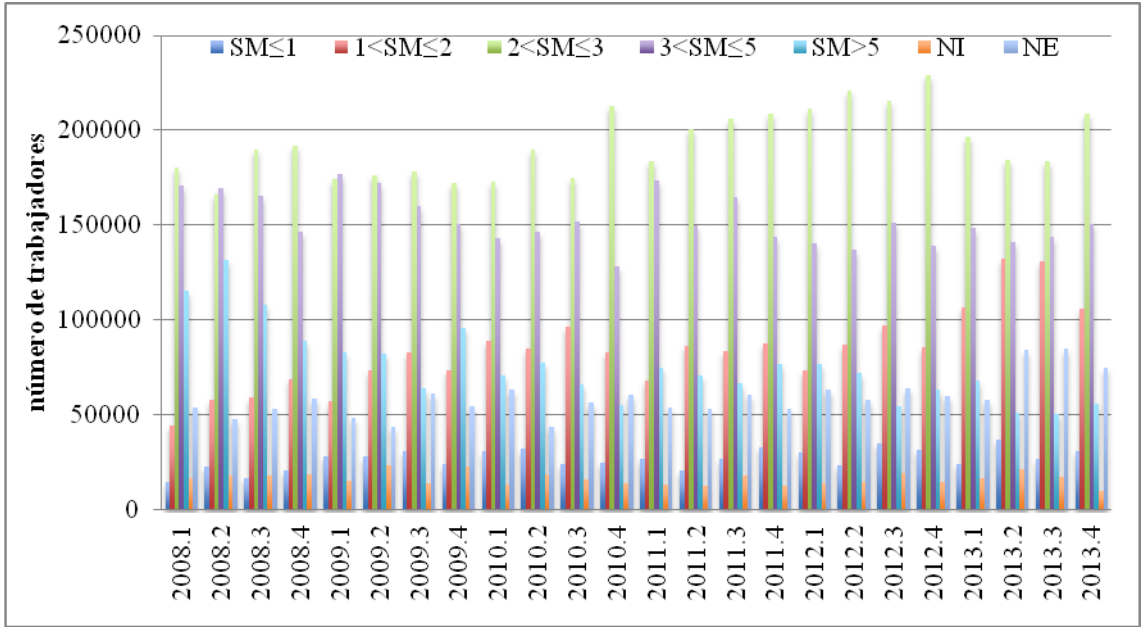
Gráfica 3.2. PEA-ocupada de Tijuana, según sector de actividad económica. 2008-2013



Fuente: Elaboración a partir de datos de la ENOE-INEGI.

La gráfica 3.3 nos muestra que la PEA-ocupada de Tijuana percibe principalmente más de 2 y hasta 3 salarios mínimos, y que esta tendencia se presenta durante el periodo señalado (2008-2013).

Gráfica 3.3. PEA-ocupada de Tijuana, según nivel de ingresos. 2008-2013



Fuente: Elaboración a partir de datos de la ENOE-INEGI.

**3.5.1. Región Tijuana-San Diego**

Una característica especial de Tijuana es su condición de frontera con San Diego, la ciudad más sólida de Estados Unidos económicamente hablando, lo que hace suponer que la demanda de servicios se abastece desde dicha ciudad (Ghiara y Zepeda, 2004).

La dinámica que existe en frontera entre México y Estados Unidos ha llevado a que los gobiernos municipales (y los estados fronterizos) actúen con mayor peso y presencia en la formulación de políticas de carácter binacional, a diferencia de otras regiones en el país. Esto se puede apreciar por ejemplo, en la coordinación cooperación en relación a la planeación urbana entre San Diego y Tijuana; así como en las constantes reuniones que entablan los gobernadores de los estados fronterizos (California y Baja California respectivamente) de ambos países (Mendoza, 2005:531).

Como señala Ramos (2002b), la capacidad de gestión para el desarrollo fronterizo puede atenuarse cuando los actores con mayor peso en el proceso de toma de decisiones (gubernamentales y económicos), conjuntamente actúan con una visión profunda e integral de lo que significa el desarrollo económico y social en la región desde un enfoque nacional y transfronterizo. De esta forma, las autoridades de San Diego y Tijuana han conformado algunos proyectos que se refieren a integración y cooperación en la búsqueda de una mejor relación binacional, tal es el caso del Acuerdo de Planeación y Cooperación Bilateral

(2001); o la solicitud de San Diego a Tijuana para “integrar una región común para aprovechar las ventajas comparativas de la vecindad y fomentar el crecimiento y el desarrollo regional” (Ramos, 2002b). Otra característica de dicha relación binacional, radica en el cambio del partido político en la administración municipal del PRI por el del PAN (Ramos, 2002b) que comenzó a inicios de los años 90 y estuvo en el poder hasta 2004, año en el que el PRI volvía a la presidencia de Tijuana.

Sin embargo, las limitaciones constitucionales hacen difícil el mayor involucramiento en torno a temas económicos y/o políticos entre los gobiernos locales de ambos países, aunque es evidente que dada su condición de “vecinos” el desarrollo económico de la región debería tener una dirección binacional (Mendoza, 2005). Por tanto, de acuerdo con Ramos (2002a) para una mejor relación binacional el tema de capacidades es fundamental, ya que está fuertemente asociado al desarrollo local. Así, la capacidad está referida a que un gobierno pueda “prever ejercer influencia sobre los cambios; adoptar decisiones políticas informadas e inteligentes; captar, absorber y gestionar recursos, y evaluar actividades actuales a fin de orientar la actividad futura” (Agranoff en Ramos 2002a: 109).

En este sentido y siguiendo a Ramos (2002b), temas como la migración, el medio ambiente, el narcotráfico son problemas en común y por tanto, la necesidad de reformular el papel de los gobiernos locales en materia de gestión de asuntos fronterizos debido a la falta de adaptación hacia los procesos de globalización producto de la concepción tradicional de las relaciones internacionales.

### **3.5.2. El papel del municipio de Tijuana en las políticas de desarrollo económico local**

Una de las regiones más dinámicas del país ha sido la frontera norte, la cual significa un espacio en el cual se ha planteado un nuevo modelo económico que promueve la apertura comercial y la modernización industrial, está abierta a la inversión extranjera, y pretende la consolidación de un nuevo modo de participar en la economía mundial (Fuentes y Fuentes, 2004). Pese a esto y particularmente, el estado de Baja California no ha logrado (al menos eso parece) reestructurar su base económica que consolide el sistema productivo local (Martínez, 2008), el principal problema radica en que si bien ha mantenido un crecimiento económico, éste no ha ido acompañado del desarrollo basado en la competitividad y el bienestar (Ramos, 2002b).

A partir de 2002 el gobierno estatal diseñó e implementó una política de desarrollo empresarial basada en la promoción y generación de clústeres, lo cual podría de alguna manera, generar ciertas transformaciones en el sistema regional desde una visión nueva de competitividad (Martínez, 2008).

Por su parte, en Tijuana (como en resto del estado de Baja California) el desarrollo económico está básicamente relacionado con el desarrollo industrial (del que hablamos previamente). De esta forma, desde inicios de los noventa los principales sectores manufactureros son productos metálicos, maquinaria y equipo cuya participación oscila entre el 40 y el 50 por ciento de la producción de manufactura (Martínez, 2008). Por tanto, derivado del modelo de desarrollo en el que la economía local está basada, los problemas económicos del municipio necesitan que el sistema regional se consolide y que ello permita “cierto nivel de control endógeno de su crecimiento y desarrollo” (Martínez, 2008). Desde 1992 se impulsa desde el gobierno local El Plan Estratégico de Tijuana en el cual se plantean varios elementos de planeación estratégica. En él se pretendía la búsqueda de la promoción económica local con un enfoque de mediano y largo plazo (Fuentes y Fuentes, 2004).

De esta manera las principales acciones para el Plan Estratégico sentaron las bases del desarrollo económico: capacidad generadora de empleos; modernización de la base empresarial; atracción y promoción de inversión. Entonces el gobierno municipal se percibía como líder promotor del desarrollo económico local a través del apoyo y promoción del crecimiento de la industria, del comercio y de los servicios y del sector agropecuario. Mediante la creación del Consejo de Desarrollo Económico se buscaría la promoción de dichas actividades y los tres órdenes de gobierno estarían representados, al igual que las instituciones educativas locales (XIV y XV Ayuntamientos de Tijuana, citados en Fuentes y Fuentes, 2004).

## **Conclusiones**

A pesar de que los gobiernos locales mexicanos son reconocidos como un actor clave para el desarrollo, es un hecho que su capacidad de acción ha estado limitada por el tradicional centralismo del país. Es un hecho también que la descentralización, aunque lenta, se ha ido metiendo en la realidad del país en la búsqueda de nuevos equilibrios intergubernamentales. Empero, no es el único factor que impide la conformación de la gobernanza local, como se menciona anteriormente, se requiere de capacidades de gestión

local para hacerlo posible. Capacidades que permitan que, una vez que se avanza en el tema de la descentralización, el gobierno municipal cuente con las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades de su población.

Por su parte el municipio de Tijuana debido a sus características geográficas, socioeconómicas y políticas presenta ciertas condiciones para tener un mayor involucramiento en el desarrollo local, pero basándose en elementos de competitividad y bienestar y a partir de un enfoque de gobernanza local, atenuando la jerarquía de las relaciones gubernamentales y ampliando y mejorando las relaciones con el sector empresarial y con la sociedad civil.

## **CAPÍTULO IV. LA SECRETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. HACIA LA GOBERNANZA LOCAL**

En México, tanto los procesos de coordinación entre actores como el desarrollo de enfoques conceptuales para la formulación e implementación de políticas públicas con criterios de gobernanza aún se encuentran en ciernes, los gobiernos locales se enfrentan ante la principal limitante: una estructura de toma de decisiones y asignación de recursos fuertemente centralizada. Sin embargo, la descentralización administrativa que comenzara a fines de los años ochenta ha contribuido a su paulatina ampliación, al igual que la creciente construcción de acuerdos de cooperación e interrelación ente actores públicos y privados.

Por tal razón el interés en un municipio cuyas características permiten suponer cierto escenario apto para aplicar un modelo de gobernanza con elementos de gestión, particularmente nos enfocamos en la secretaría de desarrollo económico (SEDETI), al ser precisamente éste (el desarrollo económico) uno de los temas recientes de la agenda pública local.

Estos elementos que, como se señala anteriormente son evaluación estratégica; diagnóstico integral; identificación del problema; visión; definición de objetivos; focalización; monitoreo; evaluación de resultados; indicadores de gestión (Ramos, 2013) aún se encuentran bastante limitados a causa de la falta de una agenda interinstitucional que busque el desarrollo local a partir de la competitividad y bienestar.

### **4.1. Antecedentes**

Un primer antecedente de la preocupación del gobierno de Tijuana respecto al desarrollo económico local es el Plan Estratégico de Tijuana (PET) creado en 1995 al final de la administración de Héctor Osuna (PAN), lo que significó un intento novedoso para enfrentar los retos del desarrollo, en él se consideraba que la gestión estratégica permitiría al municipio atender los asuntos relacionados con el desarrollo económico local. Una actividad poco conocida hasta entonces por el gobierno local (Ayuntamiento de Tijuana, 1995).

En el diagnóstico del PET se reconocía la contradicción generada en el proceso de desarrollo, ya que si bien las actividades económicas representaban gran dinamismo, los

rezagos sociales aumentaban y generaban más necesidades, el plan también contempló la necesidad de incluir a actores no gubernamentales (sociales y privados) en el proceso de gestión del desarrollo.

Incluyó a la sociedad mediante consultas y foros en donde representantes sociales y de los sectores productivos se reunían en la búsqueda de propuestas para los proyectos de Tijuana (Copladem, 1995). A pesar de que se trataron de proyectos productivos, con mira hacia la competitividad, no se puso atención en el bienestar social. No obstante el PET incluía los componentes más significativos de la gestión estratégica (diagnósticos, misión, visión, liderazgo, líneas estratégicas), además se creó una organización de carácter público, es decir, que incluyera a los actores estratégicos. Asimismo, para la formulación del PET se contrató a la agencia *Andersen Consulting* que ya había trabajado en la ciudad de Bilbao, España, sin embargo no tuvo el éxito esperado (Hernández, 2002). Por una parte, no se contemplaron elementos institucionales característicos del municipio, y además, al implementarse al final de la administración 1992-1995 no garantizaba el adecuado seguimiento del programa. En efecto, no fue así, la idea original del PET se perdió con la siguiente administración (Copladem, 1998). A partir de entonces y durante los siguientes periodos de gobierno, la gestión estratégica estuvo presente, aunque pareciera que solo en el discurso político.

Para el siguiente trienio 1995-1998 se crearía el Consejo de Desarrollo Económico de Tijuana, para formar parte del grupo de actores estratégicos en la formulación y ejecución de políticas públicas de carácter económico y con carácter de permanente, evitando con ello que su continuidad se viera afectada por el cambio de administración. Con la existencia de este consejo, se daba pauta para que las asociaciones público-privadas tuvieran un papel más sólido en la formulación de los proyectos estratégicos (Copladem, 1998). Para el periodo siguiente (1998-2001) se crea el Instituto de Planeación Municipal, que está más enfocado al desarrollo urbano pero que vendría a reemplazar en los últimos años (20010-2013) al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

#### **4.2. La SEDETI**

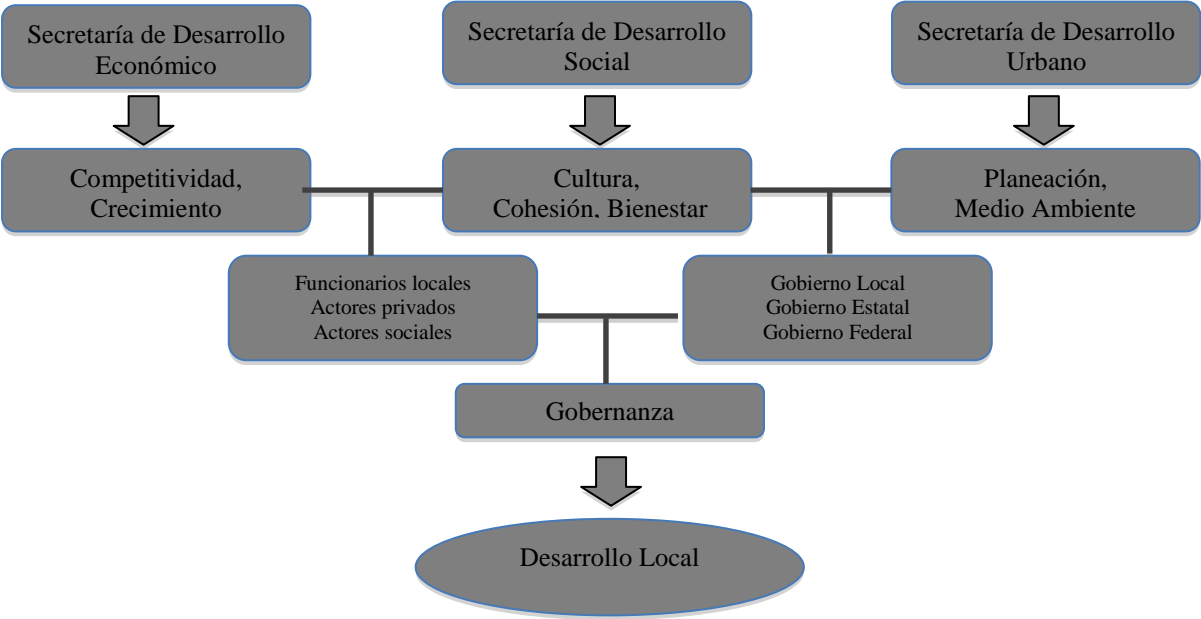
La Secretaría de Desarrollo Económico del municipio de Tijuana (SEDETI), tiene poco tiempo de haber sido creada (2001-2004) con la intención de que el gobierno local asuma un papel más protagónico, como coordinador entre los distintos actores del desarrollo

económico (CDT, CCE, Coparmex, Deitac, SEDECO, SE, etc.). Sus principales funciones son:

- la promoción e impulso en el diseño de programas de apoyo a la creación de empresas;
- elaboración de proyectos de viabilidad para el establecimientos de empresas e industrias que motiven la inversión y promuevan el empleo;
- diseño e implementación de programas de promoción a la inversión;

A partir de entonces la SEDETI, representa el vínculo en el tema del desarrollo económico con los distintos actores involucrados, tanto privados y sociales como gubernamentales. De esta forma, en el discurso esta secretaría forma parte de una agenda municipal interinstitucional con la que se pretende promover el desarrollo local (ver diagrama 4.1).

Diagrama 4.1. Agenda interinstitucional de gobernanza para el desarrollo local



Fuente: Elaboración propia.

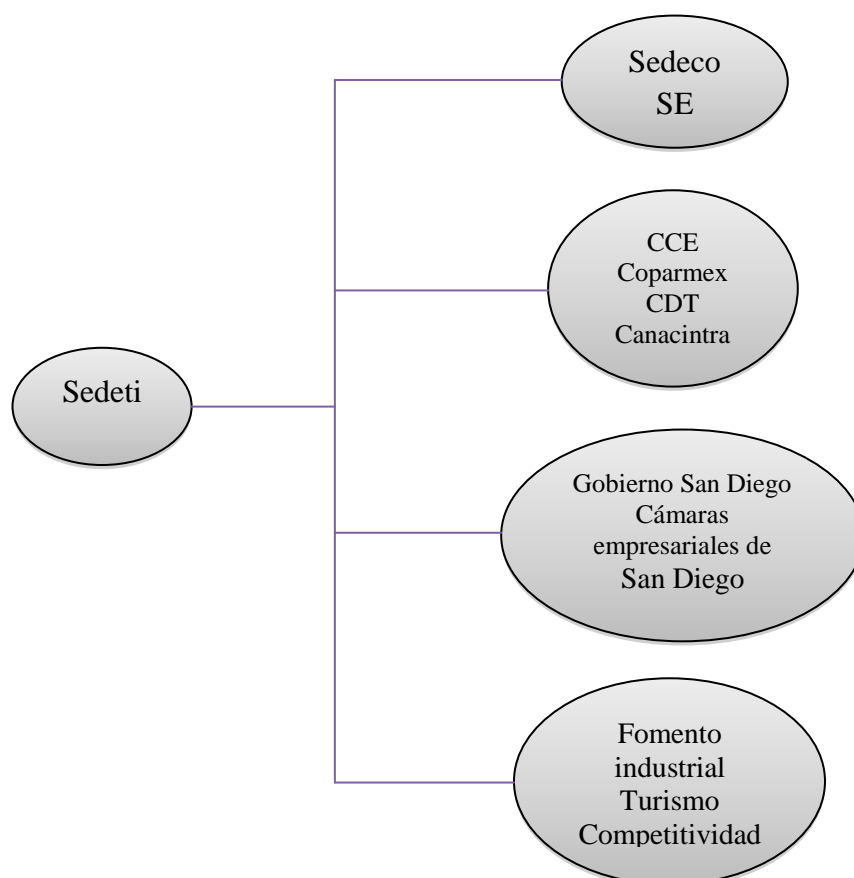
Si bien las funciones de la SEDETI están orientadas principalmente hacia la generación de competitividad y con ello crecimiento económico, es evidente la falta de una agenda integral que reúna y vincule a las funciones de las distintas secretarías del gobierno de Tijuana, es una labor importante que requiere ser gestionada en primer lugar por el presidente municipal y respaldada por los demás actores gubernamentales y no gubernamentales. A pesar de ello, es notorio que en el periodo analizado, esta integralidad estuvo ausente, cada agencia del gobierno municipal trabajó de manera aislada y se dedicó a llevar a cabo las funciones que les son exclusivas.



Una agenda integral basada en la competitividad y el bienestar y compuesta por los elementos de gestión (planeación estratégica, visión, liderazgo, evaluación, monitoreo, rediseño) supondrá entonces un proceso de gobernanza en red, es decir como lo señala el diagrama anterior (4.1), las principales agencias gubernamentales, las secretarías de desarrollo económico, la de desarrollo social y la de desarrollo urbano trabajando en conjunto, cumpliendo cada una con sus propios objetivos pero de manera coordinada y promoviendo la participación de los actores no gubernamentales y de los otros niveles de gobierno, para dar paso a una gobernanza cooperativa que encamine al municipio hacia el desarrollo local.

El siguiente diagrama (4.2) muestra las relaciones que se han ido dando con distintos actores a partir de la necesidad de llegar a una gobernanza efectiva:

Diagrama. 4.2. Principales redes de gobernanza de la SEDETI



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, la SEDETI tiene diversas relaciones con los distintos actores involucrados en el desarrollo económico, algunas de las cuales representan mayores retos que otras. En el primer caso, se trata de la coordinación intergubernamental,

las relaciones establecidas principalmente entre la SEDETI y las secretarías de Economía (SE) del gobierno federal y de Desarrollo Económico del Estado de Baja California (SEDECO), la cual evidentemente continúa siendo muy jerárquica, los recursos son principalmente federales y el proceso de toma de decisiones se da principalmente en los gobiernos estatal y federal. El siguiente es el vínculo que se ha ido tejiendo entre los empresarios locales y el gobierno municipal, mediante la búsqueda de apoyos, la propuesta de políticas que promuevan la competitividad, en sí se trata de un intento por considerar la visión del empresariado al momento de diseñar y aplicar las políticas de desarrollo económico. Además, debido a su ubicación geográfica tiene una fuerte relación con el gobierno de San Diego y con cámaras empresariales de aquella ciudad, finalmente están las relaciones al interior de la propia secretaría, es decir, entre sus distintas divisiones de trabajo.

#### **4.3. XIX Ayuntamiento 2007-2010**

Periodo que estuvo presidido por Jorge Ramos (PAN) y que estuvo acompañado durante toda su administración por gobiernos estatal y federal también panistas. El Plan Municipal de Desarrollo (PMD) 2008-2010 señala la necesidad del diseño de políticas públicas locales que busquen mejorar el nivel de vida de la población y la oferta de los servicios básicos así como atraer la inversión y buscar mayor competitividad.

El enfoque estratégico continuó presente en el discurso político local. El aspecto económico representa uno de los ejes estratégicos del plan. Establece que tanto el desarrollo económico local como la generación de oportunidades son fundamentales para el crecimiento de la ciudad. Y contempla a la frontera como un polo de desarrollo en el cual se requiere una efectiva gestión intergubernamental además de la participación del sector privado para la generación de mejores alternativas. Por su parte la ciudadanía es incluida mediante foros para la formulación del plan.

Cuadro 4.1. Políticas de desarrollo económico en Tijuana. PMD 2008-2010

Objetivo	Política	Estrategia	Actores involucrados
Desarrollo Económico	Promoción de la ciudad	Atracción de inversiones	Gobiernos local y estatal, sector privado
	Apoyo a MIPYMES	Fortalecer la dinámica empresarial	Gobiernos local y federal
	Inversión en infraestructura urbana, programa integral de repavimentación	Crear una ciudad competitiva, atractiva para la inversión	Gobiernos local, estatal y federal
	Desarrollo de clústeres, innovación	Aumentar la competitividad y el empleo	Gobiernos local, estatal y federal y sector privado

Fuente: Elaboración a partir del PMD 2008-2010 y de los informes de gobierno (2008, 2009, 2010).

Como se puede apreciar en el cuadro 4.1, las principales acciones del gobierno de Jorge Ramos consistieron en la promoción de la ciudad para atraer inversiones, a partir de la generación de una mejor coordinación público-privada; así como el apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas y el desarrollo urbano (infraestructura). Además se buscó fortalecer las relaciones binacionales, así como el impulso de una alianza para el crecimiento y bienestar de la frontera norte, respecto a la coordinación intergubernamental esta se dio principalmente en la búsqueda de la obtención de mayores ingresos económicos.

Como efecto de un buen ejercicio tanto de coordinación intergubernamental como público-privada se tiene el fortalecimiento de clústeres industriales, con la finalidad de incrementar la competitividad y la economía local. Los consensos y asociaciones se establecieron para, en un primer momento, realizar el diagnóstico correspondiente en empresas de una misma actividad económica, y posteriormente para diseñar los planes pertinentes, lo que supone una mejor oportunidad para competir internacionalmente.

En el discurso, también se señaló que para revitalizar la economía local, se requerían generar más y mejores proyectos de crecimiento e inversión con lo que se obtendrían más empleos y oportunidades para la población, buscando un sano equilibrio entre el crecimiento económico y el bienestar social. En relación al apoyo a las mipymes, se generó el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), con el cual el gobierno local se reconoce como promotor y facilitador para el aprovechamiento de las

oportunidades que ofrece este sistema, para una mejor integración a la esfera productiva. En cuanto a su capacidad recaudatoria, el gobierno de Tijuana se desempeñó adecuadamente, mediante una intensa campaña de comunicación social para invitar a la ciudadanía a cumplir con el correspondiente pago del impuesto predial.

En su último año, Jorge Ramos indicaba que mediante el programa “Alianza Tijuana para la Competitividad” se logró: propiciar incentivos (fiscales) para atraer empresas de alto valor agregado; fortalecer los clústeres aeroespacial, automotriz y de productos médicos; promover el aumento de infraestructura para las nuevas empresas de forma que se logre impulsar la actividad económica.

Cabe destacar que en el periodo señalado se reconoce la zona metropolitana de Tijuana (Tijuana, Tecate y Rosarito), como la 5ª zona metropolitana del país, recibiendo 40 millones de pesos del fondo federal que promueve el desarrollo de ciudades metropolitanas<sup>21</sup> mismos que se usaron para proyectos de vialidad y equipamiento metropolitano para mejorar la competitividad económica, basado en un modelo de gestión e inversión. Sin embargo, temas como la inseguridad, la crisis estadounidense de 2008, y en menor medida la falta de transparencia y rendición de cuentas, opacaron y limitaron considerablemente el desempeño del gobierno y evidentemente el desarrollo económico local. Además, la falta de una agenda interinstitucional ha limitado la gestión estratégica local, mediante la cual se buscaría además de la competitividad, el bienestar social.

No obstante, la SEDETI ha tenido una visión tradicional del desarrollo, partiendo de la búsqueda de generar mayor competitividad, lo cual tampoco es que se haya hecho muy bien, ya que de acuerdo con el Índice para la Competitividad Urbana (2012)<sup>22</sup> del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Tijuana está ubicado en la posición número 70 entre las 77 zonas urbanas más grandes del país, lo que refleja una vez más la falta de capacidades de gestión, es decir, la necesidad de integrar los elementos de gestión que permitan encaminar al municipio hacia la gobernanza para el desarrollo local en términos

---

<sup>21</sup> Se trata del Fondo Metropolitano cuyo origen se da a partir de la necesaria solución a los problemas resultado del crecimiento población en zonas urbanas que cuentan con gran parte de la infraestructura social y económica. Es un subsidio del gobierno federal destinado a: planes y programas de desarrollo metropolitano, urbano y regional; estudios y evaluaciones; obras y acciones de infraestructura y equipamiento, con el objetivo de impulsar la competitividad económica, la capacidad productiva, la implementación de obras que propicien la viabilidad y disminuyan la vulnerabilidad tanto por fenómenos naturales como por la dinámica económica y demográfica, la consolidación urbana, evidentemente en las zonas metropolitanas. Ver: (INAFED, 2010).

<sup>22</sup> El índice para la competitividad urbana 2012 fue elaborado con datos del año 2010, por eso es que aparece en este apartado, los resultados son para el periodo 20007-2010.

de competitividad y bienestar (Ramos, 2002a). Para el siguiente cuadro (4.2) se seleccionaron dos ciudades adicionales a Tijuana para hacer un comparativo (de acuerdo con el Índice de Competitividad Urbana, 2012) de la zona urbana más competitiva del país: Monterrey, la 10ª zona urbana: Mexicali<sup>23</sup> y Tijuana que se encuentra entre las 10 peores.

Cuadro 4.2. Comparativo entre las zonas urbanas de Monterrey, Mexicali y Tijuana a partir del Índice de Competitividad Urbana, 2012

Indicadores	Monterrey	Mexicali	Tijuana
Derecho	Media baja (66)	Media alta (54)	Baja (71)
Medio Ambiente	Media alta (18)	Media alta (20)	Adecuada (14)
Sociedad	Media alta (13)	Media alta (21)	Media baja (53)
Macroeconomía	Adecuada (6)	Media alta (36)	Media baja (56)
Mercado laboral	Alta (2)	Adecuada (8)	Media baja (35)
Infraestructura	Adecuada (7)	Adecuada (6)	Media alta (17)
Sistema político	Media baja (41)	Muy baja (76)	Muy baja (65)
Gobiernos	Media alta (21)	Media alta (37)	Baja (74)
R. Internacionales	Adecuada (4)	Adecuada (6)	Adecuada (5)
Innovación	Alta (1)	Media baja (51)	Baja (66)
General	Alta (1)	Adecuada (10)	Baja (70)

Fuente: Elaboración con datos del IMCO (2012).

Notas:

Los diversos indicadores son valorados por el IMCO de acuerdo a la siguiente clasificación: alta, adecuada, media alta, media baja, baja y muy baja.

El número a la derecha significa el lugar que ocupan entre las 77 zonas urbanas más grandes del país.

El municipio de Monterrey, Nuevo León, muestra porqué está ubicado en el primer lugar, si bien es cierto que cuenta con un mayor ingreso que Mexicali y Tijuana, también es cierto que tiene una serie de particularidades que explican ese primer lugar, a saber: *buen clima para hacer negocios; una fuerza laboral educada; una economía orientada a la industria de alto valor agregado* (IMCO, 2012). Se trata de un municipio que sí ha buscado el desarrollo local a partir de la competitividad y el bienestar, ya que en términos de marginación 3 de cada 100 viviendas carecen de drenaje y sólo 2 de cada 100 no cuentan con piso de concreto. Además, se ha logrado la coordinación entre los distintos actores, principalmente gobierno local y empresarios, para determinar la política de

<sup>23</sup> Se eligió a Mexicali por formar parte del estado de Baja California al igual que la zona metropolitana de Tijuana (compuesta por los municipios de Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito) y debido a que esta se encuentra muy por debajo de Mexicali.

desarrollo. A pesar de esto, una de las debilidades de la Zona metropolitana de Monterrey son justamente los gobiernos locales que la integran, pues en conjunto tienen un nivel de deuda que equivale al 64% de las partidas federales y a eso habría que añadir la baja transparencia respecto al manejo del presupuesto (IMCO, 2012).

Para el caso de Mexicali que como se puede ver está entre las 10 mejores, se aprecia el aprovechamiento de su condición de ciudad fronteriza por lo que es evidente su fuerte relación con Estados Unidos así como a la IED en la industria manufacturera de exportación. Con un aceptable nivel de bienestar social, la población ocupada percibe en promedio 11,109 pesos al mes (el más alto del país), con un grado de transparencia que beneficia a la administración pública local (1er lugar en transparencia presupuestal). La inseguridad, la sobre-explotación de los recursos hídricos y el clima de negocios son los principales retos a enfrentar para generar mayor competitividad (IMCO, 2012).

De las 11 zonas urbanas con más de un millón de habitantes, Tijuana junto con Juárez, son las únicas que están lejos de los niveles medios dado que se encuentran en el grupo *competitividad baja*. Entre sus debilidades en el subíndice *Derecho* se encuentra el indicador “tasa de homicidios” el cual es muy alto 73.94 (por ello ocupa el lugar 71 en este rubro). Además, el endeudamiento representó más de la mitad de las participaciones que recibió en 2010 por lo que no se pudo sobresalir en términos de eficiencia gubernamental a pesar de estar por arriba de la media en indicadores como ingresos propios (55%).

Para ese periodo (2010) las tres zonas metropolitanas contaban con los siguientes indicadores:

Cuadro 4.3. Indicadores de actividad económica de las zonas urbanas de Monterrey, Mexicali y Tijuana. 2010

Indicador	Monterrey	Mexicali	Tijuana
Población	4,089,952	936,826	1,751,430
PIB <i>per cápita</i> (pesos)	247,490	138,974	99,983
Inversión por PEA (pesos)	15,242	6,087	58,023
Población con educación superior (%)	45.94	43.28	38.73

Fuente: Elaboración a partir de estimaciones de Banamex (2010) y de Inegi (2010).

De esta forma se puede ver cuál es el nivel de posicionamiento de Monterrey frente al de Tijuana, se distinguen así, las diferencias entre el primer lugar y uno de los peores diez, mostrando también sus puntos débiles.

Cuadro 4.4. Nivel de posicionamiento en materia de competitividad de las ciudades de Monterrey y Tijuana

Acciones	Monterrey	Tijuana
Planeación estratégica	✓	1/2
Consensos efectivos	✓	1/2
Evaluación	✓	x
Vinculación con sector privado	✓	1/2
Agenda estratégica	1/2	x
Coordinación intermunicipal	✓	✓
Monitoreo	1/2	x
Evaluación	1/2	x
Desarrollo local, basado en competitividad y bienestar	Sí	Solo competitividad

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Índice de Competitividad Urbana 2012.

Finalmente se puede decir que la falta de un modelo de gobernanza que cuente con una agenda interinstitucional y que integre los elementos de gestión estratégica ha limitado el desarrollo local en Tijuana, en cambio, se tienen esfuerzos aislados. Para el particular caso de la SEDETI, la visión ha sido la competitividad como herramienta para el crecimiento económico, pero carente de vinculación con las demás agencias gubernamentales en beneficio del bienestar social.

#### 4.4. XX Ayuntamiento 2010-2013

Como se ha venido indicando, las condiciones geográficas y económicas del municipio (la cercanía con los Estados Unidos y la relación con organismos empresariales locales e internacionales) son percibidas por el gobierno local como elementos que requieren ser aprovechados. Al igual que la administración anterior, se gestionaron recursos para

incentivos que mejoraran las condiciones para las empresas en términos de operatividad y desarrollo de sus actividades productivas.

En cuanto a la coordinación horizontal el gobierno del XX ayuntamiento se mostró consciente de la necesidad de fortalecer esa relación de manera que se generen las condiciones necesarias para la creación de oportunidades de negocios y la formación de una economía más competitiva, asimismo se ubica como el gestor del desarrollo de las actividades económicas a partir de la coordinación con el sector privado, como lo muestra el cuadro 4.5.

Cuadro 4.5. Políticas de desarrollo económico en Tijuana. PMD 2011-2013

Objetivo	Política	Estrategia	Actores involucrados
Desarrollo Económico	DE Competitivo. Fomento de las actividades estratégicas (industria, turismo, comercio y servicios)	Generar empleo	Gobiernos local, estatal y federal, sector privado
	Programas de retención, expansión, reactivación y creación de nuevos centros de empleo	Reactivar la economía	Gobiernos local y federal, Sector privado, sociedad
	Promoción de la ciudad	Atraer inversiones	Gobiernos local, gobierno estatal y sector privado
	Proyectos estratégicos y de infraestructura urbana	Desarrollar capacidad productivas	Gobiernos local, estatal y federal y sector privado
	Apoyar a mipymes	Fortalecimiento de la dinámica empresarial	Gobierno local y sector privado

Fuente: Elaboración a partir del PMD 2010-2013 y de los informes de gobierno.

Durante este periodo, se lograron alianzas importantes en materia de promoción del desarrollo económico, así como el apoyo institucional para la gestión de la Zona Económica Estratégica. Además de la búsqueda de una relación más sólida: i) con los gobiernos federal y estatal, particularmente con la SE y SEDECO, para la organización de eventos de promoción; y, ii) con organismos empresariales locales, CDT, CCE, CANACINTRA, DEITAC, AIM, para el diseño de las estrategias económicas. Además, recibió más del doble de recursos que la administración pasada durante cada año del periodo.

A pesar de que durante este periodo, las fuerzas políticas en los tres niveles de gobierno no fueron homogéneas, y esto regularmente se traduce en un factor en contra, se puede apreciar que actualmente ya están ‘acostumbrados’ a coordinarse entre las distintas fuerzas partidistas. En el inicio de la administración de Bustamante (2010), los gobiernos



estatal y federal estaban a cargo del PAN, a partir del año 2012, el gobierno federal pasa a manos del PRI, conformando ahora una mejor relación municipio-federación pero con una estable coordinación estado-municipio; los factores que sí limitaron considerablemente el desempeño institucional fueron, por un lado, el tema de la homologación del IVA en la frontera, que afectaría fuertemente a la región, y a la cual se alineó el gobierno municipal; y por otro, la transparencia y rendición de cuentas, debido a que fuertes críticas atacaron a esta administración por falta de claridad en el manejo de los recursos, los cuáles fueron todavía mayores que los del periodo anterior, en parte por el cabildeo del ayuntamiento en el gobierno federal y en parte también mediante el “fondo metropolitano” que para esta administración otorgó más del doble de recursos anuales que en la anterior. Sin embargo, en términos de una gobernanza eficaz, este cambio de administración (alternancia) no ha significado grandes cambios o impactos, más bien se trata de un modelo de gestión basado en la competitividad más no así, en el bienestar.

Tal como se verá más adelante, se encontró que durante el periodo elegido para el análisis 2007-2013 para el análisis el factor político, es muy importante, ya que cuando coincide el partido en el municipio y en el estado o federación, o mejor aún, en los tres niveles (como ocurrió en el periodo de 2007-2010), hay una tendencia a reducir la complejidad de las decisiones y a lograr consensos de manera más ágil, pero algo que es cierto es que, al menos en Baja California (y sus municipios), existe una costumbre de negociación y coordinación que la mayoría de las veces se antepone a los intereses partidistas. Tijuana es un municipio que está en constante alternancia y es destacable cierta continuidad de algunos programas en los distintos periodos. Al final, ese tipo de relaciones/coordinaciones intergubernamentales continúa siendo jerárquico, dado que el municipio depende en gran medida de los recursos federales.

Cuadro 4.6. Indicadores económicos. Zona Metropolitana de Tijuana. 2008-2013

Indicador \ Año	2008		2010		2011		2012		2013	
	PIB	185.9 <sup>1</sup>		179.7 <sup>3</sup>		193.7 <sup>5</sup>		211.4 <sup>7</sup>		250.4 <sup>9</sup>
Relativo al estado	56.6%		55.7%		56.6%		56.8%		57.1%	
Población	1,747,646		1,751,302		1,797,404		1,844,594		1,879,212	
PIB per cápita	114,044 <sup>2</sup>		105,320 <sup>4</sup>		110,584 <sup>6</sup>		117,613 <sup>8</sup>		133,261 <sup>10</sup>	
Ramo 28/ Ingresos totales	35.2%		39%		38.2%		24.8%		20.9%	
Inflación (anual)	6.9%		2.1%		3.1%		3.2%		4.3%	
Ventas al menudeo (Crecimiento anual)	Octubre 2007 2008		Diciembre 2009 2010		Enero 2011 2012		Diciembre 2011 2012		Enero 2013 2014	
	3.8	2.5	12.0	-4.5	-1.1	8.4	11.4	-1.0	-1.8	-5.6

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de BANAMEX y de INEGI.

Notas:

<sup>1</sup>PIB de 2006, Mmp de 2008; <sup>2</sup>PIB per cápita 2006, a pesos de 2008

<sup>3</sup>PIB 2009, Mmp 2009; <sup>4</sup>PIB per cápita, a pesos 2009

<sup>5</sup>PIB 2010 Mmp; <sup>6</sup> PIB per cápita, a pesos 2010

<sup>7</sup>PIB 2011 mmp; <sup>8</sup> PIB per cápita, a pesos 2011

<sup>9</sup> PIB 2012 mmp; <sup>10</sup> PIB per cápita, a pesos 2012

El cuadro anterior (4.6) nos muestra la evolución del PIB local durante el periodo analizado y como esta zona representa un gran porcentaje del PIB de Baja California con más de la mitad, además del resto de indicadores que, finalmente, muestran el dinamismo de la región y da una idea de su condición económica. A pesar de ello, para el año 2010 61,493 personas vivían en condiciones de extrema pobreza, mismas que representan el 61.7% del estado (Banamex, 2012), lo que habla de falta de visión respecto al bienestar social.

De esta forma se hace evidente que la falta de una gobernanza efectiva que permita sentar bases a partir de la competitividad y del bienestar ha limitado el desarrollo local, ya que si bien los indicadores económicos señalan que el salario en Tijuana es más alto que en otras partes del país, aún hay serias limitaciones en relación con la capacidad de gestión para asegurar la vinculación entre competitividad y bienestar que impacten en el

crecimiento de la ciudad pero también en la calidad de vida de su población (Alegría y Ordóñez, 2005). Además los rezagos sociales continúan acentuándose a pesar del bajo nivel de marginación que señala CONAPO, ya que cerca del 26% de la población ocupada se encuentra en condiciones de pobreza alimentaria y el 41% está en condiciones de vulnerabilidad por carencias sociales (PMD, 2014-2016).

#### **4.5. Análisis de entrevistas y seguimiento de medios**

Los distintos actores estratégicos obedecen a su lógica de acción, en ese sentido se buscó un equilibrio respecto a las percepciones del funcionamiento de la SEDETI, así, empresarios, funcionarios y académicos contribuyeron a un análisis un tanto más profundo.

##### **4.5.1. Actores gubernamentales**

En las entrevistas se observó que los funcionarios convocados (aún y cuando se trataron de periodos gubernamentales pasados, y que incluso están ahora en otras dependencias o secretarías) del municipio siguen alineados a una estructura de *lealtad partidista*. No obstante, hay que decir que están preparados, tienen un buen conocimiento de las funciones y atribuciones que posee la SEDETI, los alcances y las limitaciones y una clara disposición respecto al cumplimiento de sus funciones de manera adecuada. A pesar de contar con una buena capacidad institucional no están claros los criterios para la conformación de la coordinación entre los actores estratégicos, en ocasiones parece que el sector privado presiona para conseguir beneficios por parte del gobierno, en otras sí se da una adecuada coordinación público-privada principalmente para la promoción de la ciudad.

A decir de los entrevistados, el papel del municipio en término de desarrollo económico, es limitado, por un lado, por los escasos recursos que recibe la SEDETI dejándole un rol un tanto secundario, como coordinador entre empresarios y gobierno local, así como intergubernamental (básicamente con sus similares, Secretaría de Desarrollo Económico del estado de Baja California y Secretaría de Economía de la Federación); y por otro, debido a que la política de desarrollo económico es determinada principalmente por el estado. No obstante se perciben como profesionales capaces de enfrentar los retos que demanda el municipio, y consideran que lo poco o mucho que pueden hacer lo ejecutan de la mejor manera posible aunque insisten que los recursos son limitados y que eso reduce su capacidad de acción.

Los regidores entrevistados (XIX Ayuntamiento) pusieron más énfasis en las debilidades de la administración. La transparencia y rendición de cuentas es la principal barrera que encuentran para medir el desempeño institucional (durante todo el periodo 2007-2013), además de factores que limitaron considerablemente su acción, tales como la inseguridad y la crisis que afectó gran parte de la administración de Jorge Ramos.

En general piensan que no hay influencia alguna, al menos no significativa, por parte del partido político que se encuentre en cada nivel de gobierno, es decir, si tienen una lógica o identidad partidista, pero al momento de buscar la relación ya sea con la sociedad, o con los empresarios o con los otros niveles de gobierno, se privilegia el interés local, del municipio. Es cierto que la dinámica continúa siendo jerárquico, eso lo reconocen, no obstante el gobierno de Tijuana ha ido colocándose poco a poco como un actor determinante, a final de cuentas es el coordinador, el vínculo entre actores sociales, económicos y gubernamentales, sin embargo, los recursos continúan siendo principalmente federales, y la política de desarrollo la dicta el estado, aunque cada vez es son más frecuentes las alianzas estratégicas entre los tres órdenes de gobierno.

La relación que tiene el gobierno municipal con la sociedad y con el sector empresarial es dinámica y constante, sobre todo con los empresarios. La sociedad participa más bien al inicio de los periodos, mediante consultas y foros, con los empresarios hay una mayor relación, ello obedece evidentemente a la lógica del desarrollo económico local. Consideran fundamental su participación, principalmente en la promoción de la ciudad y en la generación de empleos.

Ejemplos de buena coordinación existen varios, pero principalmente mencionan los avances de la zona económica metropolitana, un interesante acercamiento entre los tres niveles de gobierno y con la aprobación de los empresarios locales; al igual que lo conseguido con la Zona Metropolitana de Tijuana que, además, nos habla no solo de relaciones intergubernamentales sino también interterritoriales, es decir, el municipio reconoce la necesidad de integrarse de esa forma para poder conseguir más recursos que se traduzcan en mejores resultados. Finalmente la política de desarrollo empresarial, que aunque es formulada por el gobierno estatal ubica a los municipios como actores estratégicos para el logro de los objetivos de desarrollo económico.

La inseguridad y las crisis económicas siempre serán factores que limiten el logro de dichos objetivos, el trabajo en conjunto, la participación de los distintos actores es clave

para tratar de frenar sus impactos. Finalmente para ellos, la transparencia y la rendición de cuentas son temas que ya están arraigados en la cultura organizacional de la administración pública mexicana, al menos para el caso de Tijuana.

En conclusión, desde la visión de los actores gubernamentales, el municipio hace lo que está a su alcance, con los recursos disponibles, incluyendo las necesidades e intereses de los distintos actores, además de mostrarse proactivo en las propuestas de la política de desarrollo local.

#### **4.5.2. Académicos**

Los académicos expertos en materia de desarrollo económico, y particularmente de Tijuana, señalan que el papel del gobierno municipal, y más concretamente de la SEDETI, es importante. Pero indican que el gobierno estatal es quien tiene mayor presencia en el mismo. El instrumento de coordinación entre los actores, es la política de desarrollo empresarial, la cual está determinada por el sector empresarial. Aunque para ellos sí importa el partido político, argumentan que cuando coincide el partido en los niveles de gobierno, la coordinación tiende a ser mejor y los procesos son más estables. Sin embargo esta coordinación no necesariamente se traduce en un buen desempeño institucional en favor del desarrollo local.

El tema del desarrollo económico se contempla a través de la SEDECO que tiene como objetivo mantener o incrementar la competitividad y concentra al Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COCYT), instrumento para el desarrollo a través de la innovación y además sostiene una fuerte relación con el resto de las secretarías así como su función de puente entre la SE del gobierno federal y la SEDETI. Requiere de instrumentos institucionales para lograr la coordinación, existen programas transversales de coordinación, por ejemplo, la política de desarrollo empresarial que es el vínculo entre el gobierno estatal y los empresarios locales, el COCYT es el vínculo entre CONACYT y SEDECO. La SEDETI tiene muy poca autonomía, respecto a la SEDECO y SE, los proyectos estratégicos son determinados por estos últimos, la SEDETI se alinea a ellos. El proyecto de Zona Económica Fronteriza, la política de desarrollo empresarial, son dos elementos de coordinación entre estos actores, en donde también participa el sector empresarial.

Cuando surgen problemas de coordinación intergubernamental, estos se dan principalmente por dos factores: i) la presencia política del funcionario en turno; ii) la

duplicidad en el diseño de los programas que se llevan a cabo. Muestra de ello es el programa de apertura rápida de empresas y el programa de créditos para pequeñas y medianas empresas que existen tanto en la SEDECO como en la SEDETI, entonces los esfuerzos se duplican y varias veces no solo hay falta de coordinación sino que compiten por el reconocimiento de ‘quién hace las cosas’, cuando se podrían tener fondos consolidados para poder ofrecer un préstamo mayor y un mejor seguimiento. Otro ejemplo de falta de coordinación es en la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, en la cual no participan las secretarías de desarrollo económico municipales. Un último y claro ejemplo de que aún se requiere la incorporación de los elementos de la gestión estratégica, fue cuando se propuso la homologación del IVA, el gobierno estatal realizó gestiones y *lobby* a nivel federal para derogar esa iniciativa, sin embargo el gobierno municipal no actuó, por obvias razones, “porque viene del mismo partido”. Así, a los viajes que se realizaron para presionar al gobierno federal iban el gobierno estatal, SEDECO, algunos empresarios, pero el ayuntamiento de Tijuana estuvo ausente a pesar de que se trataba de un asunto que igualmente afectaba a todos.

Se requiere entonces, que estas secretarías (SEDECO y SEDETI) trabajen con una visión estratégica para un desarrollo imbricado en el tejido local, ya que hasta el momento esto no sucede. Una proporción importante de recursos del estado es utilizada para la promoción, en busca de inversión extranjera (con funcionarios viajando a Europa, Estados Unidos, Asia), sin embargo, en ocasiones existen ciertas condiciones estructurales que limitan estas acciones y por tanto, la inversión no ocurre, es decir, no basta con la promoción, también se necesita considerar a los factores estructurales, por ejemplo, la inseguridad.

Finalmente, la balanza entre los actores es interesante, entre empresarios y gobierno local existe un equilibrio, el empresario local tiene una fuerte influencia en la política de desarrollo económico. Citan los casos de Monterrey y Oaxaca, y señalan que para el primero el sector empresarial es el que determina la política de desarrollo, mientras que en el segundo es el municipio el que lo hace, en el caso de Tijuana se da una “simbiosis” entre ambos, hay un equilibrio. Sin embargo, el empresario de Tijuana en ocasiones, lo presiona por un tipo de política a ejecutar, o ni siquiera participa en su diseño, lo que les importa es quién va a controlar y buscan proponerlo. Lo que resulta es que se cuenta con empresarios

que no buscan innovación, son más bien rentistas, comerciantes, que se relacionan con el gobierno pero más bien para encontrar la forma de que los apoye.

### **4.5.3. Actores económicos**

El abordaje a los actores económicos permite conocer el punto de vista de aquellos que tienen intereses particulares como organización, pero que requiere coordinarse con el gobierno local y estatal principalmente para obtener mejores resultados.

Para ellos el partido político no define tanto la relación, más bien lo hace la persona en sí que llega a ocupar el puesto de presidente municipal. Pero regularmente el sector empresarial busca coordinarse de la mejor manera con el gobierno local. La relación es muy cercana, frecuentemente se reúnen para tratar de mejorar las condiciones locales para hacer negocios, para hacer más competitiva a la ciudad.

Las evaluaciones son un aspecto que les interesa bastante, le dan seguimiento a las calificaciones del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), del Instituto Tecnológico de Monterrey (ITESM) y cuando se recibe una calificación negativa es cuando presionan al municipio para que se atiendan las recomendaciones. Aunque reconocen que actualmente no son los mejores tiempos de Tijuana, la crisis afectó tanto al turismo como a la industria maquiladora, pero están ciertos de un repunte precisamente por la dinámica local. Es clara su postura en cuanto a que las principales limitaciones para el desarrollo económico están en las instituciones públicas, sostienen que se necesita trabajar en infraestructura, turismo, cruces fronterizos, simplificación administrativa, desregulación.

## **4.6. Dimensiones de gobernanza local**

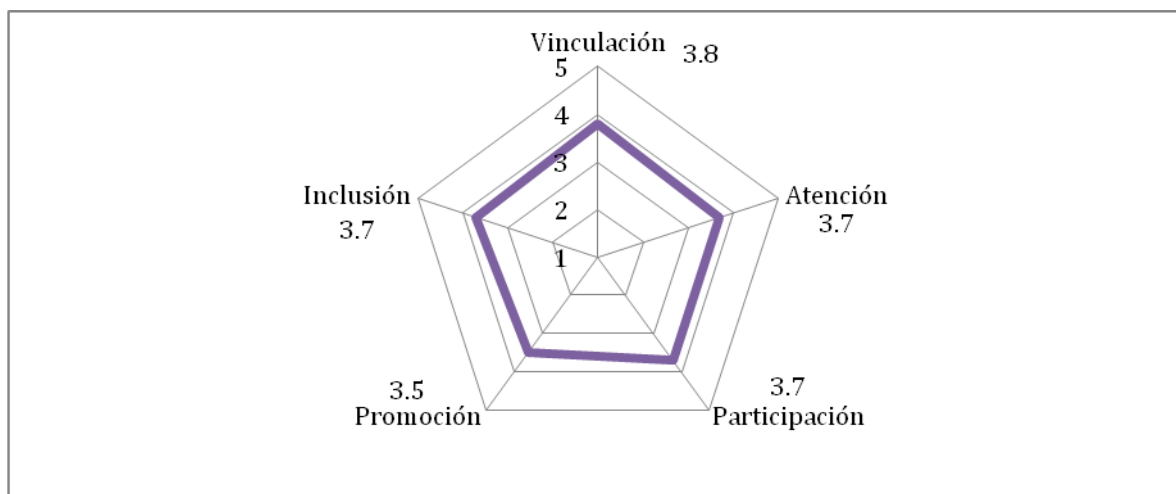
Lo que sigue, es el análisis realizado a partir de las entrevistas a actores clave, de su valoración a cada una de las dimensiones de análisis, es un tanto subjetivo si se quiere ver así, sin embargo muestra más o menos una posible tendencia en las respuestas respecto a los mecanismos de un enfoque de gobernanza que se encuentran (o no) en la SEDETI.

### **4.6.1. Coordinación público-privada**

Mediante esta dimensión se buscó saber si la SEDETI atiende de manera adecuada las necesidades que la sociedad presenta, y al mismo tiempo encontrar si se promueve la participación de actores no gubernamentales, además de descubrir los instrumentos

institucionales de coordinación con dichos actores y la forma de cómo son incluidos los actores no gubernamentales en la formulación, implementación y evaluación de los programas o acciones en materia de desarrollo económico. Como se pudo distinguir, tanto gobierno como empresarios conforman una especie de simbiosis que necesita que vayan en conjunto, la sociedad aparece un poco delegada en este tema, se busca primeramente la competitividad a partir de la cual se espera generar mejores condiciones para la población. De esta manera se puede apreciar que los indicadores de esta dimensión están prácticamente homogéneos. Estos indicadores se refieren a la capacidad de la SEDETI respecto a: la *vinculación* con los sectores social y privado; los programas que *incluyan* a los actores no gubernamentales; *atención* a las demandas ciudadanas y del sector privado; mecanismos de *promoción* de la participación de estos actores; y como resultado de las anteriores, el grado de participación de dichos actores en los programas y en el proceso de toma de decisiones.

Gráfica 4.1. Coordinación público-privada. Tijuana 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del trabajo de campo.

La gráfica 4.1 muestra como el indicador *vinculación* es el que está ligeramente mejor calificado con 3.8, mientras que la de *promoción* es el peor con 3.5, lo que supone que, hay una menor búsqueda por aumentar la participación de los actores no gubernamentales respecto a las redes ya establecidas entre el gobierno local y los actores sociales y económicos. Como ya se dijo, están prácticamente en el mismo nivel, aún hace falta que el gobierno municipal reconozca la importancia de la participación de otros actores, de la promoción de esta, y la necesidad de que los empresarios se involucren más allá de la simple exigencia de ciertas condiciones para su desempeño, es decir, que se reconozcan a sí mismos como actores generadores de innovación y a partir de ello, trabajar

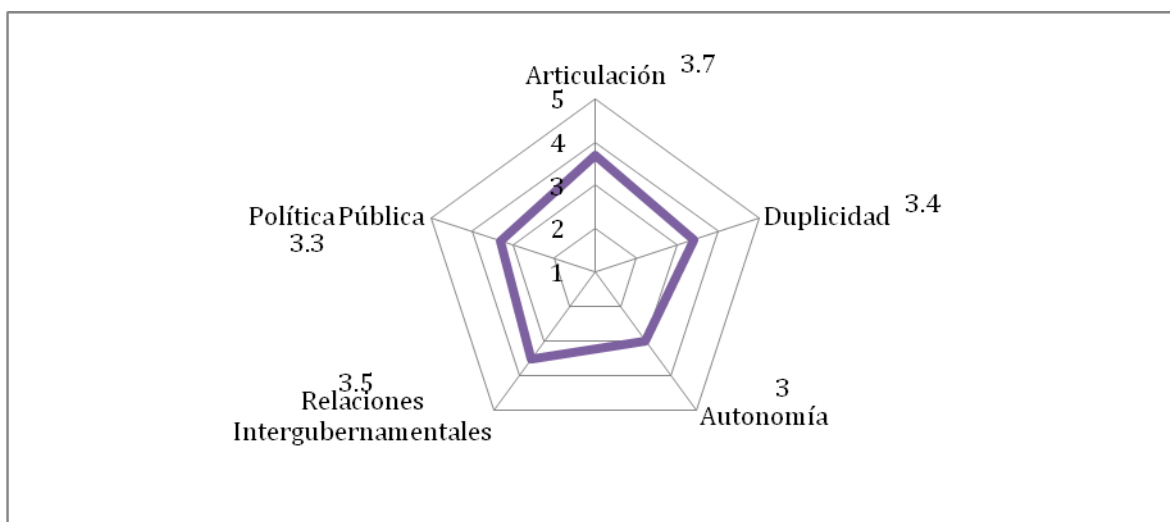


en busca de una ciudad competitiva y que ofrezca bienestar a su población; asimismo se espera una sociedad menos pasiva, que no solo espere lo que le pueda ofrecer el municipio, y que presione para que se abran los canales de participación.

#### 4.6.2. Coordinación Intergubernamental

Esta dimensión procura conocer qué tanto se articulan los programas de la SEDETI con otros programas de los gobiernos estatal y federal evitando con ello la duplicidad y respondiendo a áreas estratégicas, además, se desea conocer la capacidad financiera del municipio para saber su nivel de dependencia. Los indicadores de esta dimensión se refieren a: el grado *articulación* que existe de los programas con estrategia de gobiernos local, estatal y federal; nivel de respuesta a áreas específicas y sin *duplicidad*; la generación de *políticas públicas* cuya formulación e implementación contempla al gobierno local como un actor clave; *relaciones intergubernamentales* no jerárquicas; y, el grado de *autonomía* del municipio.

Gráfica 4.2. Coordinación intergubernamental. Tijuana 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del trabajo de campo.

En esta dimensión, los indicadores están un poco más dispersos aunque también se encuentran en un nivel aceptable. No obstante es evidente la fuerte dependencia del gobierno federal. El indicador más bajo es el de autonomía, como resultado del centralismo que caracteriza a nuestro país. Las decisiones y los recursos se toman y distribuyen de arriba-abajo y el gobierno municipal tiende a ser un gobierno más bien pasivo.

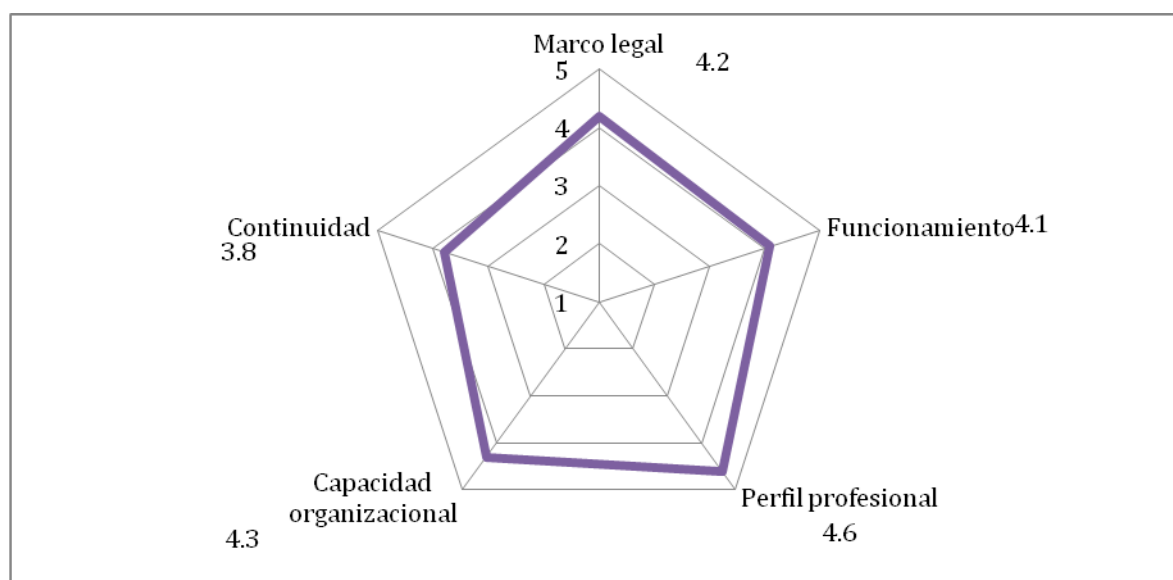
Hay, sin embargo, un notable intento por parte del municipio, y en particular de la SEDETI por lograr tener injerencia respecto a los programas de desarrollo económico,

muestra de ello el indicador de *articulación*, que tiene la mejor calificación (3.7). Estos resultados permiten observar que finalmente no influye de manera significativa el partido político, sino que más bien se trata de relaciones tradicionales de poder.

### 4.6.3. Capacidad institucional

Se enfoca en saber si la agencia gubernamental analizada posee los mecanismos adecuados para asumir sus competencias así como si cuenta con la capacidad para definir, diseñar, implementar y monitorear las políticas estratégicas para el desarrollo económico. En este sentido, la capacidad institucional está relacionada con la existencia de elementos de gestión que facilitan una acción pública de calidad.

Gráfica 4.3. Capacidad institucional. Tijuana 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del trabajo de campo.

Los indicadores se relacionan con: un *marco legal*, el nivel del *perfil profesional* de los funcionarios; la estabilidad y *continuidad* de los programas a pesar del cambio de administración; el *funcionamiento* en términos generales de la secretaría; y, la *capacidad* de planeación y organización de la misma.

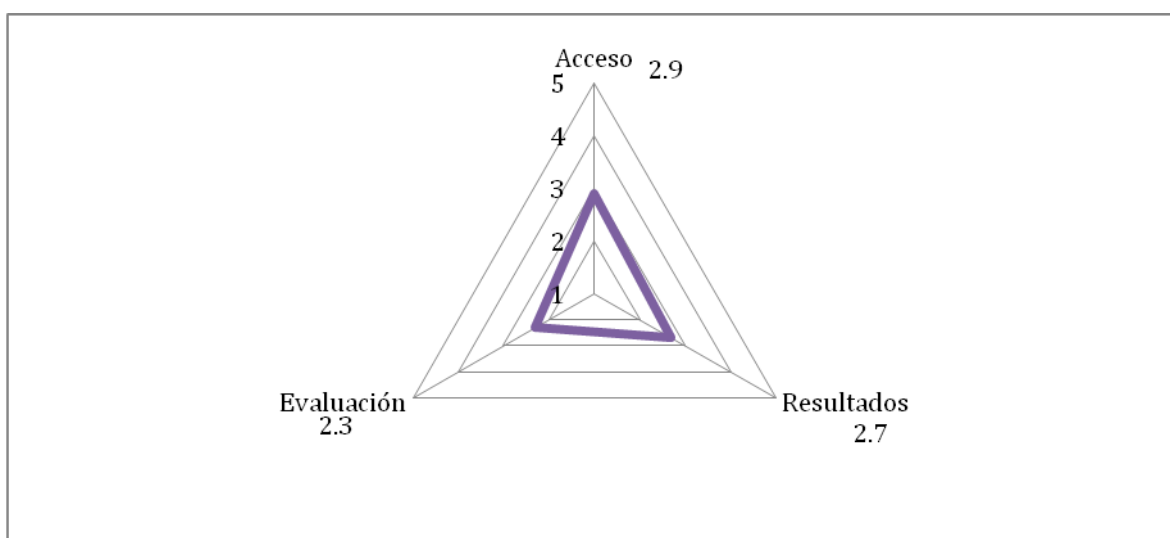
Sin duda se trata de la dimensión mejor calificada, lo que supone también que se tienen las bases para un mejor desempeño por parte del municipio. Así, el indicador mejor evaluado es el de perfil profesional (4.6), lo cual significa que el personal de la SEDETI cuenta con la capacidad para enfrentar las tareas que les solicitan pero que, si lo cruzamos con las demás dimensiones pierde su valor toda vez que no se está aprovechando todo su

potencial. Por su parte, el *ítem* con menor calificación es el de continuidad, que nos señala la pertinencia de darle seguimiento a los programas para no romper con los avances conseguidos durante cada periodo gubernamental.

#### 4.6.4. Transparencia y Rendición de Cuentas

La transparencia y la rendición de cuentas buscan aumentar la legitimidad democrática y motivar una participación más activa por parte de los demás actores. Con el análisis de esta dimensión se pretende saber la facilidad o dificultad para el *acceso* a la información que posee la SEDETI y los *resultados* de los programas que ejecuta; para finalmente, encontrar las medidas tomadas una vez que se cuenta con los resultados de la *evaluación*.

Gráfica 4.4. Transparencia y Rendición de Cuentas. Tijuana 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del trabajo de campo.

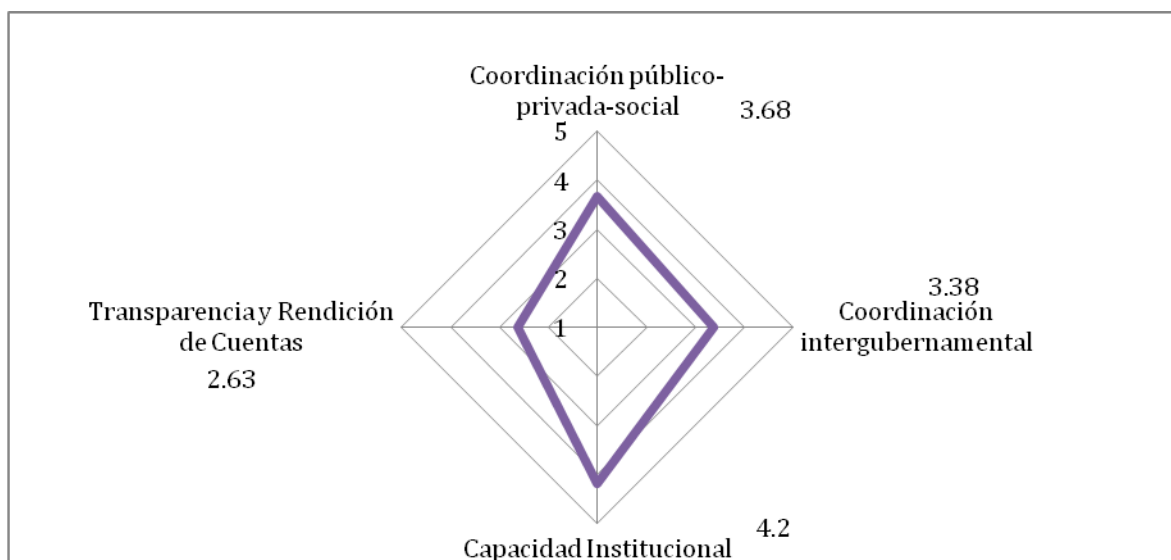
Esta fue la dimensión peor valorada, con calificaciones negativas, y donde principalmente el argumento es que no hay evaluaciones a los programas o a las acciones porque son pocos los resultados que se presentan. La información existe pero no está bien presentada y mucho menos se muestra claramente a la sociedad.

#### 4.6.5. Gobernanza Local en Tijuana

Como resultado, se puede argumentar que el estadio de la gobernanza en Tijuana está más cercano a la gobernanza descentralizada. La cual, como se dijo desde el apartado metodológico, presenta una alta capacidad institucional y aunque no tan alta, pero existe una constante coordinación intergubernamental que permite creer que puede tener un

mejor desempeño; y si bien cuenta una mejor coordinación público-privada que intergubernamental, la dimensión de transparencia y rendición de cuentas es bastante baja. Esto nos dice que, institucionalmente la SEDETI está en condiciones de ofrecer mejores respuestas pero que se necesita atender las otras dimensiones: aprovechar las condiciones existentes entre los distintos actores, pero buscar un mejor posicionamiento del municipio respecto a los otros niveles de gobierno así como una mayor presencia del sector privado y, por último, que se busque una efectiva transparencia y se rindan cuentas adecuadamente, pero que además, se generen los adecuados incentivos (premios y castigos) a partir de los resultados presentados.

Gráfica 4.5. Dimensiones de gobernanza local. Tijuana 2007-2013



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del trabajo de campo.

Finalmente se puede decir que la hipótesis de esta investigación se cumple, es decir, la falta de un enfoque de gobernanza en la SEDETI ha limitado el desarrollo económico local, toda vez que el análisis del periodo 2007-2010 permite observar el desempeño del gobierno local respecto al desarrollo económico a partir de las dimensiones señaladas. Ya que si bien existe un nivel aceptable de coordinación público-privada e intergubernamental, se necesita un mejor entendimiento del papel que juega cada actor. Por tanto, hace falta un enfoque estratégico para generar un desarrollo basado en la competitividad y el bienestar (Ramos, 2002b). Se requiere también aprovechar el buen nivel que tiene la dimensión institucional, principalmente mediante la incorporación del servicio profesional de carrera que podría ser un elemento útil en contraste a la limitación que generan los periodos cortos del gobierno municipales.

## CONSIDERACIONES FINALES

La presente y última sección tiene como objetivos presentar un contraste de la hipótesis propuesta, dar respuesta a la pregunta de investigación, plantear las conclusiones y los hallazgos finales así como derivar nuevas líneas de investigación en función de dichos hallazgos.

En un primer momento hay que decir que la pertinencia de este trabajo radica por lado en el desarrollo del concepto de gobernanza que si bien ha ido en aumento a nivel macro, en el local lo ha hecho en menor medida y que, además, no se ha vinculado propiamente con el desarrollo local, sino más bien en términos de redes de política pública, principalmente para la resolución de problemas públicos.

Por otro lado, continuar de acuerdo con Ramos (2009), con el énfasis de que para pensar en el desarrollo local sentar sus bases en la competitividad y el bienestar, a través de un modelo de gestión estratégica que incluya los elementos de planeación estratégica, visión, vinculación, monitoreo, evaluación, rediseño, etc., un conjunto de características básicas para hacer posible una gobernanza cooperativa.

El análisis de las dimensiones de gobernanza propuestas y aplicadas al funcionamiento de la SEDETI permitió sustentar la hipótesis de que: la ausencia de un modelo de gobernanza en esta secretaría, durante el periodo 2007-2013 ha limitado el desarrollo económico local. Lo anterior se puede ver a partir de la valoración hecha por los propios actores estratégicos locales, los cuales reconocieron las principales barreras que enfrentan la SEDETI en particular y el municipio de Tijuana en general.

Por tanto la pertinencia de la propuesta metodológica para dicho análisis, dado que a partir de las 4 dimensiones sugeridas, a saber, coordinación vertical, coordinación horizontal, capacidad institucional y transparencia y rendición de cuentas se pudo diseñar un cuadro valorativo que pudiera dibujar de alguna manera las condiciones de la gobernanza en el municipio de Tijuana durante el periodo estudiado.

Asimismo, el análisis permite comprender que dicha ausencia se desprende de la falta de un enfoque de gestión estratégica (y sus elementos), que como señala Ramos (2009), ha limitado el desarrollo local a falta de una visión integral que contemple sí, el aspecto de la competitividad pero que incluya también el del bienestar. Un reto difícil de

enfrentar toda vez que continúan existiendo problemas financieros, legales y de diseño institucional que han frenado el avance hacia un mejor desempeño municipal.

La forma en cómo se han incluido las dimensiones de la gobernanza por parte de la SEDETI (pregunta de investigación), ha sido muy lenta y su principal debilidad es que no ha contemplado una visión integral de competitividad y bienestar. Primeramente y a pesar de las crecientes alianzas estratégicas intergubernamentales, aún se siguen presentando problemas de fragmentación y duplicidad lo que impide una adecuada coordinación intergubernamental. Se trata todavía de una relación fuertemente jerárquica, y donde (como regularmente ocurre) cuando coinciden gobiernos de un mismo partido la relación suele ser más eficaz, pero también con mayor grado de 'fidelidad'.

Por su parte, las formas de relacionarse entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales son frecuentemente estables, existe una amplia comunicación principalmente con los empresarios en tanto que estos están en constante acercamiento con el gobierno local para buscar algunos acuerdos y beneficios pero no se busca ni la formación de una agenda estratégica que incluya no solo a los grandes empresarios sino que de verdad apoye a los pequeños y medianos empresarios. Muestra de ello es el apoyo otorgado a las mipymes que resulta escaso para los objetivos que supuestamente presenta. Además, se olvida su valor como generadoras de empleos y se está perdiendo un importante recurso que pudiera enriquecerse si se complementara con el mismo apoyo otorgado por el gobierno del estado.

Respecto a la capacidad institucional, pese a ser estable y constante está limitada por el aspecto legal, es decir, todavía son pocos los recursos así como las competencias constitucionales con las que cuentan los municipios y ello impide que puedan involucrarse de una mejor manera en el desarrollo local. Asimismo, esta capacidad puede seguir estando presente pero de nada servirá si no se parte de una visión estratégica que busque un proceso interinstitucional en el cual las diversas agencias del gobierno municipal interactúen entre sí para buscar hacer más competitiva a la ciudad pero también generar bienestar social para, conjuntamente, sentar las bases del desarrollo local.

Finalmente los resultados que arroja el periodo estudiado evidencia el gran problema que tiene el municipio respecto a la transparencia y rendición de cuentas, poca claridad de los procesos, principalmente del presupuesto y un nulo seguimiento del desempeño que repercuta en incentivos (premios y sanciones) a los actores

gubernamentales. Ello contribuye al poco interés por hacer un papel un tanto más activo por parte de la SEDETI, que no se contente únicamente con ser un coordinador entre los distintos actores estratégicos y con lo cual el gobierno municipal estaría considerando al desarrollo local como un asunto primordial.

Sobra decir que la SEDETI aún es incapaz de generar un modelo de gobernanza que impacte en el desarrollo, ni siquiera desde la visión estática de *competitividad igual a desarrollo*, que reina en el pensamiento del gobierno local. Muestra de ello la baja posición en la que se encontró en el Índice de Competitividad Urbana del IMCO (2012), es decir, se trata de un gobierno que antepone la competitividad como elemento que impulsa el desarrollo y se ubica en el lugar 70 de las 77 zonas urbanas más grandes del país y que además no se preocupa por fortalecer la relación interinstitucional con lo cual podrían incluir el elemento del bienestar social para contar con una agenda integral para el desarrollo local. Si bien aparecen algunos casos en los cuales se ha dado una gobernanza con actores públicos y privados, esta ha estado principalmente orientada en el tema de la competitividad, dejando de lado el del bienestar social, y evidenciando la falta de integración entre las distintas dependencias del gobierno local.

Por otra parte, la principal debilidad de este trabajo radica en la complejidad que representa valorar la gobernanza, esto es, se realizó una exhaustiva revisión de planes y programas de los gobiernos que estuvieron en el periodo estudiado, así como el análisis resultado de las entrevistas a los distintos actores estratégicos, empero, la propuesta más que intentar calificar a la SEDETI respecto a su nivel de gobernanza fue mostrar una imagen de su situación así como sus principales atributos y debilidades que permiten idear cómo seguirá siendo el desempeño de esta agencia.

No obstante el análisis de la gobernanza en otros países da cuenta del proceso complejo por el que han atravesado sus gobiernos locales así como las diferencias contextuales que dieron pauta a los distintos modelos de gobernanza. Asimismo permiten ver las principales enseñanzas para México, tales como: la pertinencia de una mayor descentralización de recursos y competencias pero acompañada de la búsqueda por generar mayores capacidades institucionales que permitan ver las distintas necesidades del municipio como un todo integrado y para lo cual las diferentes agencias gubernamentales tendrían que actuar conjuntamente mediante redes no solo entre sí sino también con los otros niveles de gobierno y con los actores económicos y sociales.

La gestión del desarrollo económico local es un proceso relativamente reciente en los gobiernos locales mexicanos y, como se pudo apreciar, el municipio de Tijuana ha ido aumentando su función al asumirse como un actor clave en el desarrollo económico local, no obstante la ausencia de un modelo de gobernanza en la Secretaría de Desarrollo Económico del municipio ha limitado justamente ese papel, lo cual se puede explicar a partir de que no se contempla una gestión estratégica y sus elementos en términos de competitividad y bienestar.

Además el centralismo que caracteriza a nuestro país lleva a que la política de desarrollo económico esté a cargo del gobierno del estado de Baja California dando poco margen de acción a los municipios, es decir, el secretario de desarrollo económico del estado es el que toma las decisiones, concentra todo el poder, evitando que las decisiones sean colegiadas, y de alguna manera, inhibiendo a la gobernanza.

Para innovar el gobierno local tiene que relacionarse con el sector empresarial, sin embargo el apoyo a la innovación se da mediante los fondos sectoriales y es el secretario de desarrollo económico quien participa en los comités de selección de los proyectos, generando así una estructura de control de los procesos, pero no una gobernanza a través de los actores. Está rota una relación que debe ser recíproca, entre actores gubernamentales y no gubernamentales, la participación de estos en la toma de decisiones ocurre escasamente. El sector empresarial, que en la región es muy participativo y cuya inclusión representa ya de por sí un enfoque de las necesidades productivas y que en medida de que se oriente en favor del desarrollo económico local en términos de bienestar y competitividad (Ramos, 2002a) dará mayor sentido a la gobernanza local.

El municipio de Tijuana cuenta con un potencial para establecer mejores relaciones gubernamental-privadas-sociales, sin embargo no es suficiente para pensar al municipio como un escenario de gobernanza. Se necesita también mejorar las relaciones intergubernamentales e interterritoriales, seguir consolidando el aspecto institucional y mejorar en el rubro de transparencia y rendición de cuentas. Un municipio que se promueva en términos de asociacionismo o de redes intermunicipales, en la inclusión de más actores y más recursos (económicos, intelectuales, tecnológicos, etc.) estará más cercano al éxito que un municipio que continúe con prácticas tradicionales. Asimismo la transparencia y rendición de cuentas son uno de los grandes problemas, las decisiones son muy vertical/jerárquicas, y por tanto no se generan los incentivos esperados.



La gobernanza no es un ideal en sí mismo, pero para una adecuada dirección de la sociedad se necesita de la acción convergente de ciudadanos, instituciones públicas y agentes privados, generando una ampliación de la cultura política, estabilidad en cuanto a procesos democráticos al interior de los partidos, políticas públicas de abajo hacia arriba; así como mejores relaciones intergubernamentales (e interterritoriales) que posicionen a los municipios en la ruta hacia el desarrollo local. Es una herramienta que puede ayudar en el diseño de mejores alternativas para el desarrollo económico local, una gobernanza cooperativa que impacte en el desarrollo en términos de competitividad y bienestar.

Finalmente, la propia idea de la gobernanza representa un reto, para lo cual el gobierno municipal, particularmente el de Tijuana tendrá que buscar opciones para evitar que en lugar de un instrumento termine siendo un problema más. Ello dado que la gobernanza supone más actores con intereses propios y evidentemente, mayores diferencias, el reto es entonces, como sugiere Aguilar (2013a), asegurar una gerencia entre todos los involucrados, pero también, garantizar la naturaleza pública de las decisiones tomadas.

Por su parte, para el gobierno municipal los retos serán, de acuerdo con Ramos (2002a; 2009): buscar una mayor legitimidad social, avanzar hacia una mejor gestión y coordinación intergubernamental, más eficaz, así como la evaluación de los pocos o muchos programas y/o políticas de los gobiernos locales, para lo cual la gobernanza se ofrece como una herramienta útil para hacerles frente, pero una gobernanza que no solo logre consensos sino que esos consensos se traduzcan en los resultados esperados para un desarrollo local basado en la competitividad y el bienestar.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alegría, Tito y Gerardo Ordóñez, 2005, *Legalizando la ciudad. Asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana*, Tijuana, EL COLEF.
- Aguilar, Ismael y José María Ramos, 2009, “Introducción” en Ismael Aguilar y José María Ramos (coords.) *La gestión del desarrollo local en México: Problemas y agenda*, México, El Colegio de la Frontera Norte/Porrúa.
- Aguilar, Luis, 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, FCE.
- Aguilar, Luis, 2007, “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza” en *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, Caracas. CLAD.
- Aguilar, Luis, 2010, *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Luis, 2012, “Gobernanza y gestión pública revisadas: las cuestiones aún no atendidas” en *Seminario Innovación y Desarrollo Local: El papel de la Gestión Pública y la Orientación a Resultados*, 7 de septiembre, Tijuana, EL COLEF.
- Aguilar, Luis, 2013a, *Seminario: Relaciones intergubernamentales*, 5-9 septiembre, Tijuana, EL COLEF.
- Aguilar, Luis, 2013b, “Gobernanza pública para resultados” marco conceptual y operacional” en Luis Aguilar *Gobierno y administración pública*, México, CONACULTA/FCE.
- Aguilar, Luis y María Bustelo, 2010, “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, julio-diciembre, Nueva Época, núm. 4, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arroyo, Jesús y Antonio Sánchez, 2007, “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional” en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa.
- Arzaluz, Socorro, 2005, “La utilización del estudio de caso en el análisis local” en *Región y Sociedad*, vol. XVII, núm. 32, Sonora, El Colegio de Sonora.
- Ayuntamiento de Barcelona, 2010, *10 años de 22@: El distrito de la innovación*, Barcelona, En <http://bit.ly/1lzOPZq> Fecha de consulta: diciembre 2013.
- Ayuntamiento de Barcelona, 2013, *Anuario Estadístico de la Ciudad de Barcelona 2013*, En <http://bit.ly/1nORMGe> fecha de consulta: diciembre 2013.
- Bautista, Eduardo, 2005, “Relaciones Intergubernamentales como campo de conflicto” en Tonatiuh Guillén, Teresita Rendón y Cuauhtémoc Paz (coords.), *Retos de*

*Modernización del Municipio Mexicano*, Memoria del 4º Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, Guanajuato, IGLOM.

Banamex, 2008, *Indicadores regionales de actividad económica 2008*, México, Banamex-Dirección Ejecutiva de Estudios Económicos y Comunicación del Grupo Financiero Banamex.

Banamex, 2010, *Indicadores regionales de actividad económica 2010*, México, Banamex-Dirección Ejecutiva de Estudios Económicos y Comunicación del Grupo Financiero Banamex.

Banamex, 2012, *Indicadores regionales de actividad económica 2012*, México, Banamex-Dirección Ejecutiva de Estudios Económicos y Comunicación del Grupo Financiero Banamex.

Banamex, 2013, *Indicadores regionales de actividad económica 2013*, México, Banamex-Dirección Ejecutiva de Estudios Económicos y Comunicación del Grupo Financiero Banamex.

Banamex, 2014, *Indicadores regionales de actividad económica 2014*, México, Banamex-Dirección Ejecutiva de Estudios Económicos y Comunicación del Grupo Financiero Banamex.

Barzelay, Michael, 2003, “La nueva gerencia pública: Invitación a un diálogo cosmopolita” en *Gestión y Política Pública*, II Semestre, vol. 12, México, CIDE.

Bazdresch, Miguel, 2007, “Cambio municipal y participación social”, en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa.

BCC, 2014, Birmingham City Council, en: <http://www.birmingham.gov.uk> fecha de consulta: mayo 2014.

Beazley, Mike, Dave Carter y Alan Murie, 2003, “The Birmingham case” en Willem Salet, Andy Thornley y Anton Kreukles (ed.) *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions*, Londres, Spon Press.

Blair, Harry, 2000, “Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries” en *World Development*, vol. 28, núm. 1, Gran Bretaña.

Boisier, Sergio, 2001, “Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?” en *Estudios Sociales*, Argentina.

Borges, Alexandre, Carlos Giacomini y Caio Marini, 2009, “Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba” en *Governança em ação vol 1*, Brasilia-DF, Instituto Publix.

- Bringas, Nora, Alejandro Díaz y Salvador González, 2004, “Economía sectorial de la frontera norte” en *Economía Informa*, núm. 327, México, UNAM.
- Cabrero, Enrique, 2006, “El panorama de la descentralización en México: ¿Hacia qué tipo de federalismo evolucionar?” en Adriana Borjas y Mónica Bucio (coords.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, CESOP/Cámara de Diputados. LIX Legislatura.
- Cabrero, Enrique, 2007a, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria” en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa.
- Cabrero, Enrique, 2007b, “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales” en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, México, CIDE/Porrúa.
- Cabrero, Enrique y Carlos Gil, 2010, “La agenda de políticas públicas en ciudades mexicanas durante el siglo XX: ¿Cien años de soledad municipal? en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 25, núm. 1, enero-abril, México, El Colegio de México.
- Cabrero, Enrique, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi, 2003, “Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: Conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas” *Documento de trabajo 139*, División de Administración Pública, México, CIDE.
- Camou, Antonio, 1995, “Gobernabilidad y Democracia” en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 6, México, IFE.
- Cerrillo, Agustí, 2005, “La gobernanza hoy: Introducción” en Agustí Cerrillo (comp.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, España, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP/Instituto Internacional de Gobernabilitat de Catalunya.
- Coulson, Andrew y Caterina Ferrario, 2007, “‘Institutional thickness’: Local Governance and Economic Development in Birminham, England” en *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume 31 issue 3 September, Estados Unidos, Wiley-Blackwell.
- CZSO, 2013, *Statistical Yearbook of the Moravskoslezský Region 2013*, Czech Statistical Office, Czech Republic. En <http://bit.ly/1kGqD4h>, fecha de consulta: marzo de 2014.
- De Rynck, Filip, 2004, “Czech Republic: rebuilding partnerships in a society in transition” en Sylvain Giguere (coord.) *New forms of governance for economic development*, Francia, OECD.

- Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza, 1999, “La especificidad de la gestión pública: El concepto de management público” en Carlos Losada i Marrodán (Ed.) *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, Washington, BID.
- FEDEA, 2010, *Informe sobre gobernanza local*, Madrid, Fundación de Estudios de Economía Aplicada/Red de Observatorios para el Desarrollo Participativo/Comisión Europea.
- Fernández, María Ignacia, 2009, “Institucionalidad pública desconcentrada y gobernanza territorial en Chile: Desafíos para un desarrollo territorial equitativo”, FLACSO.
- Fernández, Víctor y José Vigil, 2011, *Gobernanza y dinámicas productivas regionales. Una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*, Argentina, Universidad Nacional del Litoral.
- Fernández, Víctor, Julio Tealdo y Marta Villalba, 2008, “Las políticas macro de los ‘90s, la industria y los efectos en el territorio de la provincia de Santa Fe” en *“Conflictos y transformaciones del territorio. Procesos sociales del último medio siglo” II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales*, Buenos Aires, Centro Cultural de la Universidad Nacional del Centro. En <http://bit.ly/1iyBNuM> Fecha de consulta: abril de 2014.
- Fischer, Karin, Karen Imhof y Christof Parnreiter, 2010, “Global cities and the governance of commodity chains: A case study from Latin America” en Paul van Lindert y Otto Verkoren (eds.) *Decentralized development in Latin America. Experiences in local governance and local development*, Londres, Springer.
- Flamand, Laura, 2010, “Sistema federal y autonomía de los gobiernos estatales: avances y retrocesos” en José Luis Méndez (coord.) *Políticas Públicas* vol. XIII de la Colección Los grandes problemas de México, México, El Colegio de México.
- Fuentes, César y Noé Fuentes, 2004, “Desarrollo económico en la frontera norte de México: de las políticas nacionales de fomento económico a las estrategias de desarrollo económico local” en *Aucaria*, vol. 11, primer semestre, España, Universidad de Sevilla.
- Gaebler, Ted y David Osborne, 1992, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Galindo, Ramón, 2006, “Crecimiento económico municipal y gasto público” en Adriana Borjas y Mónica Bucio (coords.), *Avances y pendientes para fortalecer el federalismo*, México, CESOP/Cámara de Diputados. LIX Legislatura.
- García de León, María y Alejandro Mungaray, 1997, “Las reuniones nacionales de estudios fronterizos en la vida nacional” en María García de León y Alejandro Mungaray (coords.) *Desarrollo fronterizo y globalización*. México, ANUIES.

- García, Marisol, 2003, "The case of Barcelona" en Willem Salet, Andy Thornley y Anton Kreukles (ed.) *Metropolitan governance and spatial planning. Comparative case studies of European city-regions*, Londres, Spon Press.
- Geddes, Mike, 2008, "Government and communities in partnerships in England: The empire strikes back?" en Mark Considine y Sylvain Guiguere (eds.) *Theory and practice of local governance and economic development*, Londres, Palgrave-Macmillan.
- Ghiara, Ranjeeta y Eduardo Zepeda, 2004, "Desigualdad salarial, demanda de trabajo calificado y modernización: lecciones del caso de Tijuana, 1987-1994" en *Región y Sociedad*, vol. XVI, núm. 29, enero-abril, México, El Colegio de Sonora.
- Gómez, David, 2010, "Prólogo" en David Gómez (coord.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México, Cámara de Diputados. LXI Legislatura/PNUD/Universidad de Guadalajara/Porrúa.
- González Héctor y Jorge Ibarra, 2009, "Aspectos políticos de la dependencia financiera en los municipios mexicanos" *Documento de trabajo del Departamento de Economía* núm. 41, Monterrey, ITESM.
- Gorenstein, Silvia y Luciana Moltoni, 2011, "Conocimiento, aprendizaje y proximidad en aglomeraciones industriales periféricas. Estudio de caso sobre la industria de maquinaria agrícola en la Argentina" en *Investigaciones Regionales*, núm. 20, España, Asociación Española de Ciencia Regional.
- Guiguere, Sylvain, 2004, "Building new forms of governance for economic and employment development" en Sylvain Guiguere (coord.) *New forms of governance for economic development*, Francia, OECD.
- Hernández, David, 2002, *Gobierno municipal y gestión del desarrollo económico local: Tijuana, B. C. 1995-2002*, Tesis de Maestría, Tijuana, EL COLEF.
- Hernández, Emilio y Yoceline Rabelo, 2009, *Segregación socioespacial y distribución del ingreso en el área urbana de Tijuana, Baja California, México, 1990-2000*. Tijuana, UABC.
- Hubbard, Phil, 1995, "Urban design and local economic development: A case study in Birminham" en *Cities. The International Journal of Urban Policy and Planning*, Volume 12, Issue 4, Economic Regeneration Strategies in British Cities.
- Hudalla, Anneke, Tomila Lankina y Hellmut Wollmann, 2008, *Local governance in Central and Eastern Europe. Comparing Performance in the Czech epublic, Hungary, Poland and Russia*, Inglaterra, Palgrave-Macmillan/St Antony's College-Oxford.

- Ibarra, Jorge, 1997, “Proyecto nacional y desarrollo fronterizo en la globalización” en María García de León y Alejandro Mungaray (coords.) *Desarrollo fronterizo y globalización*, México, ANUIES.
- IMAP, 2014, *Estrutura organizacional*, Brasil, Instituto Municipal de Administração Pública-Prefeitura de Curitiba, en: [www.imap.curitiba.org.br](http://www.imap.curitiba.org.br), fecha de consulta mayo de 2014.
- IMCO, 2012, *Índice de Competitividad Urbana 2012. El municipio: Una institución diseñada para el fracaso. Propuesta para la gestión profesional de las ciudades*, México, Instituto Mexicano para la Competitividad.
- INAFED, 2010, *Impacto del fondo metropolitano*, SEGOG-Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- INE, 2011, “Productos estadísticos” en [www.ine.cl](http://www.ine.cl), Fecha de consulta: febrero de 2014.
- Innerarity, Daniel, 2006, “El Poder Cooperativo: otra forma de gobernar” en *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 2, Barcelona, ESADE.
- Kooiman, Jan, 1993, “Social-political governance: introduction” en Jan Kooiman (ed.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Londres, Sage.
- Kooiman, Jan 2004, “Gobernar en gobernanza’ en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm, 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Krause, Hans, 2002, “¿Salidas de una mala administración? Racionalidad administrativa y prácticas de comunicación en el campo político: el caso de un municipio en el norte de México” en *Gestión y Política Pública*, vol. XI, núm. 1, primer semestre, México, CIDE.
- Longo, Francisco, 2008, “Introducción, Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea” en Francisco Longo y Tamiko Ysa (eds.) *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*, España, Escola d’Administració Pública de Catalunya,
- Longo, Francisco, 2010, “Ejes vertebradores de la gobernanza en los sistemas públicos. Un marco de análisis en clave latinoamericana” en *Reforma y Democracia*, núm. 46, Caracas, CLAD.
- López, Silvia, 2009, “Introducción” en Silvia López (coord.) *Diagnóstico sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia en la región norte: el caso de Tijuana, Baja California*, Tijuana, Conavim-Segob/EL COLEF.
- Macedo, Joseli, 2004, “City profile Curitiba” en *Cities, The International Journal of Urban Policy and Planning* 21(6), Gran Bretaña, Elsevier.

- Marini, Caio y Humberto F. Martins, 2010, *Una guía de gobernanza para resultados en la administración pública*, Brasilia, Publix.
- Martínez, María Fernanda, 2010, “Gobernanza y legitimidad democrática” en *Reflexión Política*, vol. 12, núm. 23, junio, Colombia, Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Martínez, Sárach, 2008, “Clústeres y sistemas productivos locales en la frontera norte de México: Baja California” en *Revista Pueblos y Fronteras Digital*, núm. 6, diciembre-mayo, México, UNAM.
- Martins, Humberto, 2000, “O avança Brasil e a Gestão empreendedora: uma análise de modelos de planejamento e gestão governamental” en *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, República Dominicana, CLAD.
- Mayntz, Renate, 1998, *New challenges to governance theory*, European University Institute-Jean Monnet Chair Papers, núm. 50.
- Mendoza, Jorge, 2005, “El TLCAN y la integración económica de la frontera México-Estados Unidos: situación presente y estrategias para el futuro” en *Foro Internacional*, vol. XLV, núm. 3, julio-septiembre, México, El Colegio de México.
- Merino, Mauricio, 1993, “Los municipios de México: más allá de la democracia” en *Foro Internacional*, vol. XXXIII, octubre-diciembre, núm. 4, México, El Colegio de México.
- Merino, Mauricio, 2007, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México, Nostra Ediciones.
- Merino, Mauricio, 2010a, “Visiones encontradas sobre el gobierno local mexicano: federalismo y municipalismo” en David Gómez (coord.) *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México, Cámara de Diputados. LXI Legislatura/PNUD/Universidad de Guadalajara/Porrúa.
- Merino, Mauricio, 2010b, “Nuevo federalismo, nuevos conflictos” en Soledad Loaeza y Jean-François Prud’homme, *Instituciones y procesos políticos* vol. XIV de la Colección Los Grandes Problemas de México, México, El Colegio de México.
- Meyenberg, Yolanda, 2012, “Los intereses públicos y la gobernanza” en *Revista de El Colegio de San Luis*, nueva época, año II, núm. 3, enero-junio, San Luis Potosí, México, COLSAN.
- Moreno, Carlos, 2007, “Los límites políticos de la capacidad institucional: un análisis de los gobiernos municipales en México” en *Revista de Ciencia Política*, vol. 27, núm. 2, Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile-Instituto de Ciencia Política.



- Narodowski, Patricio, 2007, “La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina” en *Geograficando: Revista de Estudios Geográficos*, vol. 3, núm. 3, Argentina, UNLP.
- Natera, Antonio, 2004, “La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular” en *Documentos de Trabajo Política y Gestión* núm. 2, Madrid, Universidad Carlos III.
- Natera, Antonio, 2005, “La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública” en *GAPP*, núm. 33-34, mayo-diciembre, España.
- Palomares, Humberto, 1998, “Entre la pobreza urbana y el crecimiento económico/Mercado de trabajo segmentados en la frontera norte de México: el caso de la ciudad de Tijuana, Baja California” en *Problemas del Desarrollo*, vol. 29, núm. 112, México, UNAM.
- Peters, Guy y Jon Pierre, 2005, “Por qué ahora el interés por la gobernanza?” en *Agustí Cerrillo i Martínez La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, España, Ministerio de Administraciones Públicas-INAP/Instituto Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Porras, Francisco, 2006, “Gobernabilidad, gobernanza y legitimidad política: hacia una nueva síntesis” en *Legitimidad y gobernabilidad democrática: los horizontes del buen gobierno*, México, CESOP-Cámara de Diputados. LIX Legislatura.
- Porras, Francisco y José Santos, 2012, “Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México” en Gisela Zaremborg (coord.) *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*, México, FLACSO-México/International Development Research Centre-Canadá.
- Prats, Joan, 2005, *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, Madrid, INAP.
- Ramos, José María, 1999, “Federalismo, descentralización y relaciones intergubernamentales: Una agenda para la toma de decisiones político-administrativas” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núm. 62, abril, México, UNAM.
- Ramos, José María, 2002a, “Gobiernos locales y la cooperación transfronteriza México-EUA” en *Espiral*, vol. IX, núm. 25, septiembre-diciembre, México, Universidad de Guadalajara.
- Ramos, José María 2002b, “Gestión intergubernamental y capacidad estratégica en el desarrollo local y regional fronterizo” en *Región y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, Sonora, El Colegio de Sonora.

- Ramos, José María, 2009, “Gestión de las políticas de desarrollo social y seguridad ciudadana: hacia un enfoque estratégico e integral” en Ismael Aguilar y José María Ramos (coords.) *La gestión del desarrollo local en México. Problemas y agenda*, Tijuana, Porrúa/EL COLEF.
- Ramos, José María, 2013, “Gestión y políticas para la generación de resultados efectivos hacia el desarrollo en México: Contexto y Propuestas”, *Conferencia Magistral*, 11 de abril, México, Auditoría Superior de la Federación-Auditoría Especial de Desempeño.
- Ramos, José María y Marcela Reyes, 2009, “Antecedentes de un enfoque de gestión pública hacia el desarrollo en México” en Ismael Aguilar y José María Ramos (coords.) *La gestión del desarrollo local en México: Problemas y agenda*, México, EL COLEF/Porrúa.
- Reyna, María y María Rigat-Pflaum, 2009, *Santa Fe, Una nueva gestión en la política*, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert Stiftung-Argentina.
- Rhodes, Rod, 1996, “The new Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV.
- Sánchez, José, 2001, *Gestión pública y governance*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Santos, José, 2012, *Índice municipal de gobernanza local, San Luis Potosí 2011*, San Luis Potosí, México, El Colegio de San Luis/Coordinación Estatal para el Fortalecimiento Institucional de los Municipios.
- Shah, Anwar y Sana Shah, 2006, “The new vision of local governance and the evolving roles of local governments” en Anwar Shah (ed.) *Local governance in developing countries*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Stoker, Gerry, 2010, “The comparative study of local governance: Towards a global approach” en *Política y Sociedad*, vol. 47, núm., 3, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- UNDP, 1997, *Reconceptualising governance*, New York, United Nations Development Programme.
- USAID, 2000, *Democratic Governance and Public Administration in Central and Eastern Europe. Final report*, abril 30, Washington, United States Agency for International Development–Barents Group, en <http://bit.ly/1g54Qlf>. Fecha de consulta marzo 2 de 2014.
- Vigil, José, 2013, “Gobernanza y gubernamentalidad: el poder en la construcción de los espacios regionales. El caso argentino” en *Desenvolvimento Regional em debate (DRd)*, año, 3, núm. 1, mayo, Brasil, Universidade do Contestado.

Ward, Peter, 1999, “Del clientelismo a la tecnocracia: cambios recientes en la gobernabilidad y política social municipal” en Manuel Ribeiro y Raúl López (coords.) *Políticas sociales sectoriales: tendencias actuales*, México, UANL.

Whittingham, María, 2005, “Aportes de la teoría y la praxis para la nueva gobernanza” en *Reforma y Democracia*, núm. 33, octubre, Caracas, CLAD.

Ziccardi, Alicia, 2002, *Cuaderno de la agenda de la reforma municipal. Municipio y región*, cuadernos de debate, México, CIDE.

Ziccardi, Alicia, 1995, “La tarea de gobernar las ciudades y la gobernabilidad” en *Federalismo y Desarrollo*, año 9, mayo-junio, núm. 49, México, BANOBRAS.

#### Planes Municipales de Desarrollo

Copladem, 1995, *Plan Estratégico de Tijuana*, Tijuana, XIV Ayuntamiento-Consejo de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Copladem, 1998, *Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 1999-2001*, Tijuana, XVI Ayuntamiento de Tijuana-Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Copladem, 2008, *Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2008-2010*, Tijuana, XIX Ayuntamiento de Tijuana-Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

#### Informes de gobierno

Jorge Ramos, Primer, segundo y tercer informe de gobierno, XIX Ayuntamiento de Tijuana.

Bustamante, Primer, segundo y tercer informe de gobierno, XX Ayuntamiento de Tijuana.

Actas de cabildo de XIX y XX Ayuntamiento de Tijuana.

## **Anexo 1. Guión de entrevista**

Buen día mi nombre es Guillermo Rodríguez Pérez, estudio en El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF) y la presente entrevista tiene el objetivo de obtener información relacionada con las dinámicas de cooperación y coordinación entre actores públicos y privados de Tijuana, así como entre los distintos niveles de gobierno. Principalmente durante dos periodos gubernamentales 2007-2010 y 2010-2013, esto con el fin de desarrollar la tesis para obtener el título de Maestro en Desarrollo Regional.

### **Dirigido a:**

Servidores públicos/empresarios/académicos

### **Introducción:**

La presente entrevista se realiza en el marco del proceso de investigación académica para obtener los datos suficientes que apoyen la tesis de maestría. El objetivo de la tesis es conocer de qué manera el gobierno municipal, a través de la SEDETI, ha incorporado elementos de un enfoque de gobernanza en busca del desarrollo local durante los dos periodos señalados, por lo que las preguntas que se desarrollarán a continuación están dirigidas a identificar las posibles relaciones de coordinación, cooperación, corresponsabilidad que tiene el municipio con actores no gubernamentales así como con los otros niveles de gobierno (estatal y federal).

### **Datos generales**

Nombre del entrevistado (opcional):

Cargo que desempeña:

Tiempo en que lleva laborando (o que laboró) en el cargo:

Fecha de realización:

**1. ¿Considera que influye el partido político que se encuentre al frente de la administración pública municipal al momento de buscar y generar una mejor relación intergubernamental, es decir, con los gobiernos federal y estatal? ¿Influye el partido político en la búsqueda de una mejor relación con los actores sociales y económicos (sociedad civil y empresarios)? ¿De qué manera?**

**2. ¿Qué casos en que haya existido coordinación entre la SEDETI y otros actores (públicos, sociales o privados) considera relevantes?**

**3. Desde su perspectiva, las relaciones anteriores ¿Se dieron de igual manera tanto en el periodo de 2007-2010 como en el de 2010-2013? O ¿Considera que existen algunas diferencias?, De ser así, por favor coméntelas.**

**4. ¿Cuáles son los eventos que más recuerda que hayan afectado las dinámicas de coordinación mencionadas anteriormente?**

**5. ¿Qué funciones considera hacen falta y que son claves para un mejor desempeño? ¿Cuáles aspectos son importantes para el desarrollo económico local?**

**6. En Tijuana ¿Cómo percibe la balanza entre los actores? Es decir, sociedad, gobierno y empresarios, ¿Quién tiene mayor peso? ¿Cómo se involucran los demás actores en la formulación de políticas públicas?**

**7. En relación con los demás niveles de gobierno, ¿Cuál cree que sea el papel del municipio? ¿Qué tanto se articulan los programas de corte económico de la SEDETI con los de los gobiernos federal y estatal?**

**8. Respecto a la transparencia y la rendición de cuentas ¿Cómo percibe a la SEDETI?**

**9. En relación al desarrollo local ¿Cuáles han sido los logros y cuáles son los retos en Tijuana para poder lograr una mejor coordinación e inclusión de las diferentes necesidades de los actores?**

El siguiente es un cuadro valorativo, le voy a pedir que califique, de acuerdo a su perspectiva los siguientes elementos (indicadores), cada uno desde una categoría. Así, usted dará una valoración de 1 = nada; 2 = poco; 3 = regular; 4 = aceptable; 5 = mucho, a los elementos a partir de su percepción de la SEDETI.

Categoría de análisis	Indicadores	Valoración				
		1	2	3	4	5
Coordinación con sectores privado y social	1.1 Responsable(s) de la atención ciudadana y vinculación con el sector privado					

	1.2 Mecanismos de atención					
	1.3 Demandas ciudadanas y del sector privado					
	1.4 Promoción de la participación ciudadana y de acuerdos público-privados					
	1.5 Programas que impliquen la participación de estos Actores					
	1.6 Partida presupuestal destinada a la promoción del desarrollo					
Coordinación intergubernamental	1.1 Articulación de los programas con estrategias de gobiernos estatal y federal					
	1.2 Nivel de respuesta a áreas específicas y sin Duplicidad					
	1.3 Nivel de autonomía					
Capacidad institucional	1.1 Marco reglamentario (estructura)					
	1.2 Funcionamiento de la secretaría					
	1.3 Perfil profesional de funcionarios					
	1.4 Capacidad de planeación y organización					
	1.5 Estabilidad y continuidad de los programas					
Transparencia y rendición de cuentas	1.1 Accesibilidad de la información de los programas					
	1.2 Presentación de resultados a partir de los programas Diseñados					
	1.3 Acciones derivadas de la evaluación (Sanciones, Incentivos, etc.)					

*El autor es Licenciado en Política y Gestión Social por la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco. Egresado de la Maestría en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte.*

*Correo electrónico: guillermo.rodop@gmail.com*

*© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.*

Forma de citar: Rodríguez, Guillermo (2014). “Gobernanza para el desarrollo económico local. Logros y retos en el municipio de Tijuana, B. C. (2007-2013)”. *Tesis de Maestría*, Tijuana, EL COLEF.